

FACULTE DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE
DROIT INTERNATIONAL MARITIME
ET LA GRANDE GUERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera présenté et soutenu le Jeudi 7 décembre 1916, à 1 h. 1/2

PAR

ELIAS PCHÉDÉCKI

Président : M. WEISS professeur.

Suffragants { *MM. LESEUR professeur.*
PIÉDELIEVRE professeur.

PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE

F. PICHON ET DURAND-AUZIAS, ADMINISTRATEURS

20, RUE SOUFFLOT (5^e ARR^t)

1916

*Thèse
Paris
1916.*



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

20125

FACULTE DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE
DROIT INTERNATIONAL MARITIME
ET LA GRANDE GUERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera présenté et soutenu le Jeudi 7 décembre 1916, à 4 h. 1/2

PAR

ELIAS PCHÉDÉCKI

Président : M. WEISS professeur.
Suffragants { *MM. LESEUR professeur.*
 PIÉDELIEVRE professeur.

PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE

F. PICHON ET DURAND-AUZIAS, ADMINISTRATEURS

20, RUE SOUFFLOT (5^e ARR^t)

1916

PRÉFACE

L'ultimatum que l'Allemagne adressa le 2 août 1914 à la Belgique parut un défi à l'opinion publique du monde civilisé, cependant ce défi ne fut pas relevé par ceux qui, en différents pays, avaient la direction effective ou étaient le reflet de cette opinion. Les gouvernements neutres ne restèrent pas moins impassibles à la mise à exécution de la menace contenue dans cet ultimatum, et pourtant ils avaient tous reconnu à La Haye qu'il y a une « solidarité qui unit les membres de la famille des nations civilisées ».

Il y a environ un siècle et demi la Prusse, la Russie et l'Autriche conçurent le plan de rayer de la carte de l'Europe la Pologne, leur voisine. L'Europe regarda se perpétrer le crime, sans réagir. Il est vrai qu'à cette époque le principe des nationalités n'avait pas encore été formulé et que les idées de justice et de droit n'intervenaient pas dans les déterminations de ceux qui avaient la mission de régler le sort des peuples.

En août 1914, l'Allemagne déclare à la Belgique que si cette dernière ne tolère pas l'envahissement de son territoire par sa puissante voisine, elle « laissera le règlement ultérieur des rapports des deux Etats l'un vis-à-vis de l'autre à la décision des armes », ce qui en langage

diplomatique veut dire que l'Allemagne victorieuse déciderait de l'avenir de la Belgique conformément aux intérêts de l'empire allemand. Ce qu'il serait advenu de la Belgique nous le savons suffisamment par les discours du chancelier allemand où les velléités annexionnistes ne sont point dissimulées. Ceux qui auraient des doutes là-dessus, n'auraient qu'à consulter les résolutions de la plupart des partis politiques au Reichstag et des autres corps politiques de l'empire allemand.

Les gouvernements neutres du globe entier assistèrent avec une indifférence étonnante à cet immense attentat à la liberté et à l'indépendance d'un petit peuple pacifique. A une distance de près de 150 ans, la même passivité devant le crime, la même indifférence devant le cynisme de l'agression. Sont-ce là les résultats de plus d'un siècle de civilisation ? Est-ce là l'aboutissement de l'effort des peuples en vue de créer une conscience internationale ? « Et tout ce qu'on dit de la paix, de la justice, du droit des gens, des droits de l'homme, du progrès de l'humanité et de la liberté n'est-ce que propos en l'air » (1) ? Ce fut une déception cruelle pour tous ceux qui croyaient en ces paroles tant de fois solennellement prononcées dans les conférences internationales de voir l'ignominie allemande ne trouver en face d'elle que la pusillanimité des neutres. S'enfermer dans l'égoïsme national, se tenir à l'écart, sans même vouloir prononcer un jugement sur la violation de la neutralité belge, fut de la part des neutres, et particulièrement des Etats-Unis, un manquement à leurs devoirs.

— Vous fûtes, aurait-on pu dire au gouvernement des

1. Discours de M. Elihu Root, sénateur de New-York. V. le *Temps*, 19 mars 1916.

Etats-Unis, le promoteur de la deuxième conférence de La Haye, comment avez-vous pu tolérer les violences allemandes qui marquèrent l'envahissement du territoire belge sans formuler la moindre protestation, ne fût-ce que pour montrer votre désapprobation de ces actes? Au cours même des hostilités vous vous êtes targué de vouloir « assumer sans hésiter la défense de l'intégrité des droits des neutres qui avaient obtenu la sanction du monde civilisé » (1); ces paroles nobles et courageuses n'auraient-elles pas eu plus de portée si elles avaient été adressées à l'Allemagne?

Prononcées immédiatement à la suite de l'ultimatum allemand à la Belgique, elles auraient donné un cours différent aux événements et en tout cas, elles auraient permis aux Etats-Unis d'exercer un ascendant moral sur les Etats en lutte. Cette « cour suprême de la civilisation », comme se plaisent à dire les Américains, que leur pays devint, par la force même des choses, au cours des hostilités, il l'aurait été dès le début, pour le plus grand avantage du monde civilisé.

Ce qui détermina l'attitude de renoncement et d'inaction des Etats-Unis, ce ne fut pas seulement la doctrine de Monroe; un principe d'une portée beaucoup plus générale et dont l'influence s'exerce sur tous les Etats, contribua largement à former cette attitude trop dépourvue de fierté. Ce principe est qu'un Etat ne doit pas s'immiscer dans les affaires intérieures d'un autre Etat quel que soit le degré de mécontentement que ces affaires peuvent provoquer chez les sujets ou le gouvernement du premier Etat. Par une extension erronée de ce principe une pratique internationale s'est établie suivant laquelle les neutres ne doivent

1. Note à l'Angleterre, du 7 novembre 1915.

pas exprimer leurs jugements sur la façon dont les belligérants observent les lois et les coutumes de la guerre, ou d'une façon plus générale, se comportent vis-à-vis du droit des gens. Cette pratique est absurde dans son fondement autant que néfaste dans ses conséquences. Absurde, car elle semble vouloir priver les citoyens neutres d'un droit inaliénable d'approuver ou de condamner l'attitude et le but de tel ou tel belligérant ; néfaste, car elle aboutit à la négation même de l'unique sanction du droit international que constitue l'opinion des neutres : celle des citoyens et surtout celle des gouvernements. Un belligérant qui voudrait outrepasser les prescriptions du droit des gens devrait toujours trouver une barrière en la personne des gouvernements neutres qui sont les gardiens naturels du droit international. La pratique qui tend à empêcher ce résultat mérite d'être condamnée et proscrite définitivement de nos institutions. Les événements d'août 1914 l'ont prouvé surabondamment.

Dans son discours à jamais mémorable du 4 août 1914, M. de Bethmann-Holweg reconnaît que l'Allemagne commet une injustice à l'égard de la Belgique ; que la violation de sa neutralité « est en contradiction avec les prescriptions du droit des gens », mais il allègue que l'Allemagne se trouve en état de légitime défense et que « nécessité n'a pas de loi ». L'aveu non déguisé de la violation commise et l'affirmation du principe de nécessité ne constituent rien de moins qu'un outrage au droit des gens, mais ils s'harmonisent singulièrement avec la mentalité allemande. La devise de Frédéric le Grand, condensée dans la formule latine *Salus populi suprema lex* fut reprise avec une ampleur toute moderne par l'Allemagne contemporaine comme les coutumes de guerre sauvages

des anciens Germains se retrouvèrent sous les raffinements cruels inspirés par la culture de la plus récente date. Mais qui appréciera la « nécessité » dont l'existence doit entraîner la violation de la foi jurée ? Celui même qui la violera ? Sans doute ! Quelle ressource reste-t-il à ceux qui se seront liés par des traités avec l'Allemagne ? Rien, sinon... la bonne foi allemande. Nous l'avons vue à l'œuvre, notre jugement est fait. Nous ne pouvons cependant nous refuser la satisfaction de rapporter ici, à titre documentaire, une opinion allemande sur cette question d'un si haut intérêt moral.

Le docteur von Campe, dans la *Deutsche Juristenzeitung* (1) émet l'assertion suivante : « Le principe suprême en droit civil, c'est l'observation de la bonne foi ; il n'en est pas de même en droit international. Toute nation a le devoir de se préserver elle-même. C'est sa suprême loi. Une nation qui observerait un traité international contrairement à son intérêt vital, commettrait contre elle-même le crime de haute trahison ». *Germanica fides* devra-t-on dire dans l'avenir !

Une semblable théorie est la négation du droit des gens. Son application ébranla tout l'édifice si péniblement érigé à La Haye. Le silence des gouvernements neutres fut un encouragement à l'Allemagne en même temps que le signe d'une défaillance déplorable. Le titre que possédaient les neutres à une intervention (morale tout au moins), c'est celui-là même que possèdent les passants quand ils lynchent un assassin penché sur la victime encore saignante. Quand un crime est commis c'est l'ordre public qui se trouve en danger. Quand la neutralité belge fut violée et

1. Citation empruntée à la *Law Quart. Review*, 1915, p. 442.

le crime avoué, sans que ses auteurs aient pu lui donner d'autre justification que la nécessité, par eux-mêmes appréciée, ce fut une perturbation de l'ordre public international (1).

Les gardiens de cet ordre, s'ils tenaient à son maintien, auraient dû donner un avertissement aux auteurs du méfait. « Je me suis réjoui, écrivit Westlake en 1870, lorsque M. Gladstone dit dernièrement à la Chambre des Communes qu'à son avis l'obligation de l'Angleterre de défendre l'indépendance de la Belgique reposait moins sur le traité signé par nous que sur cette raison que si on laissait attaquer et anéantir la Belgique sans venir à son secours, cela signifierait la fin du droit public en Europe » (2). Si les gouvernements neutres avaient adhéré à la noble pensée de Gladstone, ils n'auraient pas accueilli sans murmurer l'infâme provocation de l'empire allemand.

Moralement, on reste toujours un peu complice d'un méfait auquel on assiste muet. Les neutres n'ont pas cru devoir s'opposer, au nom de la solidarité unissant les nations civilisées, à l'injustice en voie d'accomplissement à l'égard de la Belgique. Ils n'ont pas cru, non plus, devoir

1. Comp. Bluntschli. *Dr. intern. codifié*, p. 276-7.

« Lorsque la conduite inique d'un Etat constitue un danger général, toutes les autres puissances sont autorisées à appuyer les réclamations de l'Etat directement menacé, et à contribuer au rétablissement du droit et de l'ordre » (art. 471).

« De même qu'en droit pénal, le ministère public a fini par se mettre au lieu et place de la personne lésée, de même le droit international sanctionne un mode de procéder analogue afin de consolider la paix et l'ordre public dans le monde. Tous les Etats sans distinction ont le droit d'intervenir ; cependant, on ne peut attendre des secours effectifs que des Etats assez puissants pour avoir une politique active ».

2. *Law Quart. Review*, 1915, p. 233.

protester contre l'outrage porté au droit des gens. Ce premier attentat ayant été consommé impunément, d'autres violations du droit international devaient fatalement s'ensuivre. Que les neutres protestassent contre ces violations au nom de leurs droits et intérêts, soit ! mais comment auraient-ils pu, après l'écrasement de la Belgique, invoquer en leur faveur les idées d'humanité et de justice ! M. Wilson a bien eu le courage de stigmatiser les torpillages allemands des actes dépassant « les limites fixées par la raison et le cœur de l'humanité », mais la violation de la neutralité belge ne dépasse-t-elle pas autant ces limites ? C'est contrairement à la justice et à l'humanité que l'Allemagne porta la guerre en Belgique et ceux qui n'ont pas voulu manifester leur désapprobation à ce moment feraient preuve de peu d'élévation d'esprit en criant à l'injustice et à l'inhumanité quand ils se trouveraient molestés eux-mêmes par l'action illégale d'un belligérant. Voilà la leçon qui se dégage de la violation impunie de la neutralité belge. Les neutres, sans exception, ont perdu par leur attitude passive en cette occasion, un titre important non seulement en ce qui touche la part qu'ils pourraient prendre au règlement diplomatique du conflit, mais également en ce qui concerne leurs efforts en vue de protéger des intérêts ou des droits encore mal définis contre l'empiètement des belligérants.

* *

Si nous venons de montrer peu de modération dans nos critiques du gouvernement de M. Wilson, pour sa conduite au mois d'août 1914, c'est parce que nous avons éprouvé, à cause d'elle, la cruelle déception d'un grand espoir

brisé : nous croyions, avec beaucoup d'autres, que la grande République Nord-Américaine avait un sentiment assez vif des solidarités internationales pour prendre en mains la défense de ce précieux trésor de la civilisation occidentale qu'est la justice internationale ; nous croyions encore que le seul spectacle d'une sanglante iniquité dût émouvoir la conscience impartiale de cette nation jusqu'à la pousser à l'action.

Or, la froide raison des hommes d'Etat en avait décidé autrement. Elle demandait un prétexte juridique que la grande majorité n'a pas su découvrir dans l'enchevêtrement des faits qui se déroulèrent rapidement en août 1914.

C'est dans les conventions de La Haye, de 1907, qu'il faut chercher le prétexte juridique destiné à justifier l'intervention, ne fût-ce que de pure forme, d'un Etat neutre, non signataire du traité garantissant la neutralité perpétuelle de la Belgique. Non pas que la violation d'une de ces conventions par un belligérant imposât aux Etats signataires l'obligation de faire la guerre au violateur : cette sanction n'a pas été admise ; néanmoins, cette violation fournissait à l'Etat neutre un prétexte juridique suffisant amplement à motiver son intervention.

L'article 10 de la convention sur la neutralité terrestre décide que « ne peut être considéré comme un acte hostile le fait, par une puissance neutre de repousser même par la force les atteintes à sa neutralité ». Dans les pays neutres, les partisans de l'abstention complète faisaient ressortir que cette convention n'était pas obligatoire entre les signataires, étant donné que l'article 20 de cette convention exige, pour qu'elle ait force de loi, que tous les belligérants y fussent parties. Or, certains pays en guerre comme la Serbie et le Monténégro n'avaient pas donné leur adhésion

à cette convention. Voyons, si cette affirmation touchant un point de droit strict, conduit à l'absolution de l'attitude des neutres.

Les 3 et 4 août 1914, au moment de l'envahissement de la Belgique, la guerre existait entre la France, la Russie et l'Allemagne. Ce groupe des belligérants doit être considéré à part, sans se préoccuper de la guerre entre l'Autriche et la Serbie. Comme la guerre à la Serbie ne fut déclarée par l'Allemagne que le 8 août, il est évident qu'au moment de la violation du territoire belge par les troupes impériales la convention de La Haye liait les belligérants entre eux, et par conséquent, tous les neutres qui y avaient apporté leurs signatures, pouvaient s'y référer pour déterminer leur conduite. Nous croyons pour cette raison que l'action de l'Angleterre aurait pu parfaitement être assise sur cette convention, et non seulement sur le traité du 18 avril 1839.

On a néanmoins cherché à combattre ce raisonnement en soutenant que l'avertissement donné à la Belgique par l'Allemagne rendait inapplicable la convention de La Haye, car il constituerait une déclaration de guerre conditionnelle. Cela est inexact car un tel avertissement ne pouvait pas créer, en droit, un état de guerre entre la Belgique et l'Allemagne. En effet, l'Allemagne entre en Belgique par violence, cette violence est repoussée : la convention de La Haye considère cette dernière action comme ne constituant pas un acte de guerre. Comment la volonté de l'Allemagne, signataire de cette convention, pourrait-elle modifier le sens de la disposition examinée ?

En vérité, pensons-nous, la convention a exclu la possibilité de voir un *casus belli* dans l'action d'un neutre repoussant une atteinte à sa neutralité, et les Etats signataires de cette convention auraient dû traiter l'agression

allemande du 4 août 1914 contre la Belgique comme une infraction à ses dispositions.

Pour nous, comme on l'a déjà vu, la violation du traité garantissant la neutralité belge, étant une atteinte portée à l'ordre public international, était à elle seule un motif suffisant pour provoquer l'action des neutres. Ceux qu'auraient arrêté des scrupules juridiques n'avaient qu'à se tourner vers la cinquième convention de La Haye.

Ni l'une, ni l'autre considération n'ont eu l'effet qu'on pouvait légitimement espérer ; les neutres ne prononcèrent pas leur jugement. La parole et l'action appartinrent uniquement aux puissances garantes de la neutralité belge, suivant le traité de 1839.

*
* *

Quel est l'enseignement à tirer de la violation de la neutralité belge à l'égard de ces dernières ? Ces puissances se trouvèrent en présence d'un traité écarté par l'Allemagne, traité, qui, à notre avis, avait une portée beaucoup plus considérable que nombre d'autres conventions particulières entre Etats qui d'ordinaire ne survivent pas à une déclaration de guerre. En effet, le traité garantissant la neutralité perpétuelle de la Belgique a eu pour but d'éloigner de ce pays important au point de vue stratégique les armées des puissances qui l'entourent, au cas d'un conflit entre elles. Si tel n'a pas été le but exclusif de tous les Etats garants, au moment de la signature du traité en question, il n'est pas moins vrai que de notre temps la conservation de la neutralité belge était d'une importance capitale pour certains Etats, comme la France et l'Angleterre, en cas d'une guerre entre ces pays et l'Allemagne. La neutrali-

sation d'un petit pays inoffensif par lui-même, est donc faite en vue d'une guerre, et par conséquent, la violation par un des signataires du traité établissant cette neutralisation, peut être interprétée comme la rupture d'une convention spécialement créée pour régler la conduite des parties pendant une guerre future.

Cette considération a pour nous une importance très grande car elle aurait pu être invoquée par les gouvernements alliés chaque fois où ils se seraient vus dans la nécessité d'écarter une convention conclue avec l'Allemagne en vue d'une guerre. Peu importe que dans une telle convention, un Etat resté neutre, eût été partie, pourvu, bien entendu, que ses intérêts ne fussent pas lésés par la non-observation de cette convention. Si les gouvernements alliés voulaient, par exemple, confisquer les navires marchands allemands séjournant au début des hostilités dans leurs ports, malgré la 8^e convention de La Haye de 1907 (1) qui n'autorise que leur réquisition, le gouvernement allemand aurait-il pu exiger, en faisant appel aux neutres, l'application de cette convention ? Il n'y a qu'une réponse à cette question : l'action des ennemis de l'Allemagne n'aurait été qu'une juste application du droit de représailles, une des règles les plus anciennes et les moins contestées du droit international. Une mesure de représailles est presque toujours un acte illégal, aussi pourrait-on définir le droit de représailles : droit de commettre des actes illégaux contre l'ennemi en revanche d'illégalités commises par ce dernier. Ainsi, lorsqu'un Zeppelin venait bombarder en France une ville ouverte, il est indiscutable qu'il

1. Nous admettons ici par hypothèse le caractère obligatoire de cette convention.

en résultait un droit d'envoyer un dirigeable français effectuer un raid sur une ville allemande. Mais cette identité n'est pas une condition *sine qua non*, autrement il y aurait des actes illégaux contre lesquels l'adversaire se trouverait complètement désarmé. Si la France avait voulu exercer des représailles pour la violation de la neutralité belge, qui, comme nous l'avons montré, était un acte illégal également vis-à-vis d'elle, quel moyen aurait-elle pu employer sinon refuser l'exécution de toute convention quelle qu'elle fût, conclue avec l'Allemagne ? Elle aurait ainsi le pouvoir parfaitement légal de confisquer les navires allemands malgré la 8^e convention de La Haye, de mettre sous séquestre ou même de confisquer les biens allemands en France, etc... Voilà où peuvent aboutir les conséquences d'un acte illégal comme la violation de la neutralité belge ! En bonne logique, un tel acte peut conduire à la négation de toutes les prescriptions réglementant la conduite de la guerre, sans préjudice, bien entendu, des garanties possédées par les neutres, en vertu desquelles les belligérants doivent s'abstenir de toute mesure contre leurs personnes ou leurs biens.

Nous avons le devoir de dire tout de suite, pour rester d'accord avec les faits, que les ennemis de l'Allemagne n'ont pas essayé de tirer les graves conclusions, que nous venons de développer, de la violation de la neutralité belge. Au contraire, ils se sont appliqués dès le début à faire régner les pratiques de guerre qui avaient obtenu l'assentiment universel antérieurement au grand conflit qui venait d'éclater. Là où leurs efforts ont échoué, ce n'est que par la faute de la même puissance qui avait commencé par fouler aux pieds les libertés de la Belgique et du Luxembourg.

Ce sera précisément l'objet de notre étude de déterminer dans quelle mesure ont été conformes ou contraire au droit international les actes des belligérants au cours de la guerre maritime dont les péripéties se lient si étroitement au développement du grand conflit dont nous sommes les témoins.

La liste des violations du droit maritime est très longue. Elle n'est pas encore close, au moment où nous commençons notre étude ; cependant vingt mois de guerre ont permis d'apercevoir toutes les imperfections et les lacunes du droit international en général, et du droit maritime en particulier.

Malgré toutes les entorses que le droit international subit au cours de la guerre actuelle, nous ne partageons pas les sombres appréhensions de ceux qui croient à la faillite complète de celui-ci. Nous ne pouvons nous résoudre à croire que parce que le gouvernement allemand actuel s'est inspiré, dans toute sa conduite au cours de cette guerre, des symboles : nécessité, force, terreur, les nobles idées de droit, de justice et d'humanité ont cessé pour toujours d'exister.

CHAPITRE PREMIER

LES MINES SOUS-MARINES

La mer est *res nullius*. Aucun Etat ne saurait prétendre à la disposition exclusive d'une partie quelconque de la haute mer qui doit rester ouverte sans restriction au trafic de toutes les puissances.

Il n'y a d'exception que pour une étroite bande de mer qui, sous le nom d'« eaux juridictionnelles » ou de « mer territoriale », est soumise à la souveraineté de l'Etat riverain. Elle est limitée par deux lignes parallèles dont l'une est la laisse des eaux de basse mer et l'autre une ligne imaginaire, distante de la première d'une longueur égale à la portée maxima du canon. De cette définition il semble résulter que l'étendue de la mer territoriale est essentiellement variable et suit les progrès incessants de la balistique. En fait pourtant, si grands qu'aient été les perfectionnements réalisés dans l'artillerie au vingtième siècle, l'ancienne limite de trois milles marins (1) s'est conservée jusqu'à nos jours. Sans doute elle n'est pas d'usage général ; les eaux juridictionnelles étant, par une fiction du droit, comme un prolongement du territoire national, leur étendue a été déterminée différemment par certaines

1. Un mille marin = 1.852 mètres.

puissances, en vertu soit de règlements internes, soit de conventions conclues entre groupes d'Etats. Mais c'est la limite minima de trois milles qu'on rencontre le plus fréquemment, héritage d'un temps où cette distance était considérée comme la portée la plus grande du canon.

Dans les eaux ainsi délimitées, chaque Etat est son maître ; mais en revanche partout ailleurs nul ne peut exercer de souveraineté. Ce principe est solidement admis en théorie depuis que la fameuse controverse entre Grotius et Seldon s'est close à l'avantage du premier (1). Depuis le xvii^e siècle tous les Etats ont fait de ce principe la règle de leur conduite et l'Angleterre elle-même y a constamment subordonné sa politique navale. Il a fallu arriver au xx^e siècle pour lui voir porter une sérieuse atteinte ; non pas que les Etats aient subitement changé de point de vue — il n'y a eu à cet égard aucune discussion théorique — mais la mise en œuvre d'un procédé nouveau : l'emploi des mines sous-marines vint mettre pratiquement en péril le principe jusqu'alors unanimement adopté.

Les mines sous-marines sont de deux sortes. La première catégorie est constituée par les mines à commande électrique. Ces mines, de caractère éminemment défensif, sont placées le long des côtes pour en interdire l'accès. Reliées par des fils avec le littoral elles éclatent au moment voulu après l'établissement d'un circuit électrique. Pour toutes ces raisons le droit international n'a guère à s'en occuper ; leur emploi ne présente en effet aucun danger pour la navigation neutre et, avant tout, il est conforme à la liberté

1. Grotius publia en 1609 son ouvrage retentissant *Mare liberum* où il développe l'idée que la mer n'est à personne. Le livre de Seldon : *Mare clausum* (1635) en est une réfutation ; Seldon revendique pour l'Angleterre la propriété des mers.

reconnue à chaque Etat d'organiser tout moyen de défense dans ses eaux.

Il n'en est pas de même pour la deuxième catégorie comprenant les mines dites : « mines sous-marines automatiques de contact ». Généralement elles sont amarrées, c'est-à-dire reliées par un câble appelé *orin* à un poids portant le nom de *crapaud* qui repose sur le fond. Ce qui constitue la mine proprement dite c'est un récipient chargé d'un explosif violent dont le heurt par un corps dur provoque l'éclatement. Le grand danger que présente une mine de cette espèce, c'est qu'elle peut être placée à n'importe quel endroit en dehors des eaux territoriales d'un belligérant et constitue ainsi un péril pour la navigation neutre. Le danger est encore augmenté par le fait que l'amarre peut rompre au bout d'un certain temps par suite soit d'un défaut de construction, soit d'un changement dans les conditions climatiques, de sorte qu'il n'est plus possible de déterminer la position de la mine. Elle devient alors une mine flottante s'en allant à la dérive au gré des courants. La mine dérivante, qu'elle soit mouillée comme telle ou qu'elle provienne d'une mine amarrée dont le câble s'est rompu, est une menace permanente et terrible pour tout navire se trouvant sur sa route. Les neutres ont eu à subir les effets désastreux de l'emploi par les belligérants de mines automatiques de contact lors de la guerre russo-japonaise ; un grand nombre de navires de commerce neutres furent victimes de l'aveugle engin. Un navire a même sauté plusieurs mois après la cessation des hostilités et bien loin des côtes, en pleine mer. Il apparut que le danger s'accroîtrait singulièrement pour les non-belligérants au cas où une guerre maritime aurait pour théâtre des mers plus fréquentées que la Mer de Chine ; aussi les puissances

réunies à la deuxième conférence de La Haye se saisirent-elles de la question. La 8^e Convention, signée le 18 octobre 1907, régleme la construction des mines sous-marines et détermine les zones où leur emploi est autorisé.

L'article 1^{er} stipule que l'usage des mines automatiques de contact ne sera permis que sous réserve qu'elles seront munies d'un dispositif qui les rende inoffensives dans certaines conditions : les mines amarrées, dès qu'elles auront rompu leurs amarres ; les mines non-amarrées, une heure au maximum après que le belligérant qui les a placées en aura perdu le contrôle. Les torpilles aussi devraient devenir inoffensives, une fois leur but manqué.

Dans la présente guerre l'Allemagne et l'Autriche ont contrevenu à cette disposition. L'Allemagne, délibérément : il est notoire que, dès le début des hostilités, ses unités reçurent la mission de poser des mines amarrées ou non, sans s'inquiéter des conséquences qu'une telle pratique pourrait avoir pour le commerce pacifique. L'Autriche, voulant éviter un conflit avec l'Italie, ne fit mouiller de mines que dans ses eaux territoriales ; cependant au mois de septembre 1914 des accidents se produisirent qui amenèrent la mort de sujets italiens. Des barques de pêcheurs sautèrent sur des mines rencontrées hors des eaux autrichiennes, soit au large, soit même dans les eaux italiennes. Le gouvernement italien adressa des représentations à Vienne et l'Autriche-Hongrie reconnut vite sa responsabilité en consentant à payer une indemnité aux victimes italiennes.

Ce fait est digne de remarque : c'est le seul exemple, au cours de cette guerre, d'un belligérant accordant une réparation pour les pertes causées par l'explosion d'une mine

sous-marine. Lors du naufrage du *Tubantia* (1) le gouvernement hollandais affirme qu'il est l'œuvre intentionnelle d'un sous-marin allemand ; l'Allemagne l'attribue à une torpille égarée et s'autorise de cette version pour décliner toute responsabilité. A maintes reprises d'ailleurs elle cherche à persuader aux neutres alarmés et indignés par les exploits des sous-marins que les destructions des navires de commerce sont dûs en grande partie aux mines. C'est encore la position que prend le gouvernement allemand dans le cas du *Sussex*. Une telle attitude est en conformité avec la thèse que l'Allemagne soutenait déjà lors de la discussion de la 8^e convention, à savoir qu'aucune limite ne saurait être imposée aux belligérants dans la pose des mines.

La 8^e Convention n'en contient pas moins une disposition restrictive. L'article 2 interdit de placer des mines automatiques de contact devant les côtes et les ports de l'adversaire dans le seul but d'intercepter la navigation de commerce. On aperçoit tout de suite le côté faible de cette restriction : il suffira au belligérant d'alléguer qu'il poursuit un but militaire pour que toute liberté lui soit laissée dans ses opérations. Mais il y a plus : aucune disposition ne s'occupe de la haute mer. En résulte-t-il qu'un belligérant y pourra placer des mines à sa guise, sans tenir compte d'aucune obligation ? La convention a eu le grand tort de laisser dans l'ombre cette question. Pour tout guide nous possédons les deux déclarations contradictoires des délégations britannique et allemande à la séance plénière

1. Le *Tubantia*, navire hollandais de 13.911 tonnes, fut torpillé sans avertissement par un sous-marin allemand près du bateau-phare de Noord-Hinder, le 13 mars 1916.

du 9 octobre et des réserves, marquant également une opposition d'idées, apportées lors de la signature de la Convention. Le silence de la Convention, fut-il déclaré du côté anglais, ne permettra pas de présumer, le cas échéant, la légitimité de tel ou tel acte, et dans ses réserves la délégation britannique déclare « que le simple fait que la convention ne défend pas tel acte ou tel procédé ne doit pas être considéré comme privant le gouvernement de Sa Majesté Britannique du droit de contester la légalité dudit acte ou procédé » (1). Le délégué allemand Marschall von Bibers-
stein reconnaît lui-même qu'un belligérant qui pose des mines assume une très lourde responsabilité vis-à-vis de la navigation pacifique des neutres. « Personne, déclare-t-il, ne saurait avoir recours à de telles mesures si ce n'est que pour des nécessités militaires d'un caractère absolument urgent » (2). Mais, de ces nécessités militaires, qui restera juge ? Celui-là même qui posera les mines ? La garantie est singulièrement précaire. Encore paraît-elle une entrave trop lourde aux délégués allemands. Estimant que l'article 2, si vague cependant dans sa rédaction, n'abandonnait pas assez à l'arbitraire la conduite des opérations maritimes, ils ne signèrent la convention que sous réserve expresse de cet article (3).

1. *Livre Jaune*. Conférence de La Haye, 1907, p. 275.

2. Deuxième conférence de la Haye. *Actes et Documents*, t. I, p. 281.

3. La délégation française fit aussi réserve de l'art. 2, mais pour des motifs d'un ordre différent : « il nous a paru en effet que cette disposition ne peut donner qu'une trompeuse sécurité à la navigation pacifique, car il suffira que des navires de défense circulent sur un littoral ou soient simplement susceptibles de sortir d'un port ou d'y rentrer pour que l'adversaire se prétende autorisé à y placer des mines » (*Livre Jaune*, p. 85).

Dès le 5 août 1914, quelques heures à peine après la déclaration de guerre de l'Angleterre à l'Allemagne, le mouilleur de mines allemand *Koenigin-Luise* est surpris dans l'accomplissement de sa tâche par le croiseur anglais *Amphion* qui l'envoie par le fond. La rencontre a lieu en pleine mer, à une distance considérable des côtes allemandes. Plusieurs heures après, l'*Amphion* lui-même saute sur une des mines semées par le navire allemand à quelque 30 milles de la côte anglaise. L'Allemagne est donc prise en flagrant délit dans l'exercice d'une pratique dont l'extension va mettre en péril toute navigation pacifique. Les effets ne s'en sont point fait attendre. Durant les mois d'août et de septembre les mines occasionnent la perte des navires neutres suivants : *Houtdijk* hollandais, *Tysla* norvégien, *Kamma* et *Maryland* danois, *Saint-Paul* suédois. Nous ne citons que les navires importants ; le nombre total des bâtiments neutres et belligérants détruits au cours des deux premiers mois de guerre dépasse une vingtaine. Tous périrent en dehors des eaux territoriales allemandes, par l'effet des mines allemandes. Aucun doute ne peut subsister à cet égard car, dès le début des hostilités, l'amirauté anglaise, se conformant au point de vue défendu par les délégués britanniques à la 2^e conférence de La Haye, s'interdit de placer des mines en dehors des eaux anglaises (1). Quels sont donc les mobiles qui dominent la tactique navale allemande en ce qui concerne

1. Voici d'ailleurs la déclaration même faite par M. Asquith à la Chambre des Communes, le 17 novembre 1914 : « La Grande-Bretagne s'est abstenue, de propos arrêté et sans restriction, d'employer des mines durant les deux premiers mois de la guerre en dehors des eaux juridictionnelles britanniques » (*Times*, 18 nov. 1914).

l'emploi des mines ? Les Allemands, sachant que leur flotte n'est pas en état de se mesurer avec celle de la Grande-Bretagne, veulent obtenir à la longue un affaiblissement graduel de cette dernière par l'emploi des mines et des sous-marins. Est-ce un but militaire ? sans doute ; mais il est bien éloigné de celui que visait la déclaration de la délégation allemande à La Haye. Quoi qu'il en soit, l'Amirauté allemande n'était pas disposée à faire connaître aux neutres les points où elle avait fait semer des mines, et d'ailleurs, elle eut été elle-même bien embarrassée pour les déterminer, tellement fut sujette aux hasards la besogne des mouilleurs de mines allemands. L'Angleterre ne pouvait pas laisser le champ libre aux navires qui remplissaient la tâche assignée par l'Amirauté allemande. Le 22 août 1914, la Grande-Bretagne attire officiellement l'attention des neutres sur la présence de mines en haute mer et bientôt après elle annonce qu'elle va exercer des représailles contre les procédés allemands.

Au lendemain de l'engagement naval du 28 août 1914, au large d'Héligoland, où la flottille du vice-amiral anglais Beatty infligea des pertes sérieuses à la flotte allemande, l'Amirauté germanique fit établir un champ de mines pour protéger les ports et les navires allemands contre toute nouvelle incursion de la flotte anglaise. Ce champ de mines entamait largement la haute mer. L'Angleterre n'avait qu'à prendre modèle sur la méthode allemande. Toute la politique anglaise de représailles a consisté précisément à organiser des champs de mines en haute mer. Mais, à la différence de l'Allemagne, l'Amirauté britannique avise les neutres de l'emplacement exact des mines, afin qu'ils puissent éviter les endroits dangereux. Le 3 octobre 1914, elle annonce qu'un champ de mines est établi

dans l'espace compris entre 51°15' et 51°40' lat. N., 1°35' et 3°00' long. E. (par rapport au méridien de Greenwich). Ce champ mit sous le contrôle des flottes alliées le passage de la Mer du Nord à la Manche par le Pas-de-Calais. Les Allemands, forcés de restreindre leur activité dans ces parages, cherchent ailleurs carrière pour leur activité entreprenante ; ils multiplient les mines flottantes dans les eaux du nord de l'Angleterre et de l'Irlande. Le 14 octobre, un grand vapeur de commerce anglais, le *Manchester Commerce*, heurte une mine et coule, à la hauteur de l'île Tory, au nord de l'Irlande. L'Amirauté anglaise fait connaître, à la date du 5 novembre, qu'un nouveau champ de mines vient d'être organisé au nord de l'Ecosse et qu'en conséquence les navires qui voudraient traverser la zone comprise entre la côte nord de l'Angleterre et les îles Féroë, le feraient à leurs risques et périls.

Du fait de ces champs de mines les navires neutres désirant commercer avec la Hollande et les Pays Scandinaves sont donc obligés dorénavant de passer par la Manche : ils doivent longer la côte d'Angleterre suivant un itinéraire tracé par l'Amirauté anglaise et entraînant des pertes de temps considérables. Une telle politique navale ne s'en généralise pas moins. Le 23 février 1915, l'Amirauté anglaise fait placer des mines aux deux extrémités de la Mer d'Irlande, afin d'avoir le contrôle rigoureux de cette mer. Le Ministre de la Marine français, par un avis du 15 juin 1915 rend le pilotage obligatoire dans le Pas-de-Calais en raison de mines qui s'y trouvent. Le gouvernement russe ferme l'entrée de la Base de Finlande et le golfe de Riga.

Il y a lieu de se demander dans quelle mesure l'établissement de champs de mines en haute mer peut se légiti-

mer. On peut citer comme précédent la pratique autorisée par une ordonnance impériale japonaise, rendue le 23 janvier 1904, deux semaines avant la guerre avec la Russie. En vertu de cette ordonnance, une dizaine de zones de mines avaient été établies qui, bien que mouillées en majeure partie dans les eaux territoriales japonaises, les dépassaient sur certains points. Il est intéressant de se reporter à la discussion dont ce procédé fit l'objet au Naval War College de Newport qui s'occupe exclusivement des questions de droit international sur lesquelles l'entente n'a pas encore été réalisée. Voici, en substance, à quelles conclusions elle a abouti : « la pratique, la nature des accords et la tendance de l'opinion semblent témoigner qu'en temps de guerre un belligérant est autorisé à prendre les mesures de protection que la raison ne condamne pas. Il est certainement autorisé à établir dans ses eaux juridictionnelles le régime le plus propre à assurer sa sécurité. Pareillement, il peut être obligé en temps de guerre d'accomplir pour sa protection des actes d'autorité dans les eaux qui, en temps de paix, seraient en dehors de sa juridiction » (1). Le cas examiné dans cette discussion n'a toutefois qu'une portée limitée. Il ne fait que poser la question du contrôle qu'un belligérant peut exercer sur une partie de la haute mer, des prescriptions qu'il peut édicter, des sanctions qu'il peut prendre envers les neutres pour se faire obéir. La proclamation de zones de guerre est quelque chose de beaucoup plus grave. L'extension qu'a prise cette pratique dépasse tout ce qu'à l'avance on eût pu supposer. Des mers entières ont été fermées ou, ce qui revient

1. *Official Documents*, World Peace Foundation Boston, vol. V, n° 4, Part. I, page 29.

au même, déclarées dangereuses pour la navigation commerciale. 8.000 milles carrés de surface maritime (Mer du Nord, Mer d'Irlande, Mer Noire, une partie de l'Adriatique) ont été ainsi soustraites au libre trafic des neutres. Nous ne parlons pas ici de la déclaration de l'Amirauté allemande proclamant zone de guerre la Manche et les eaux qui entourent les Iles Britanniques, car elle n'est pas inspirée directement par l'idée de nécessité militaire qui préside à la politique d'établissement des champs de mines. Néanmoins, il est hors de doute que ces deux nouvelles pratiques de la guerre maritime présentent une étroite connexité, ne serait-ce que par la similitude de leurs effets.

Les puissances neutres qu'elles atteignaient eussent dû réagir, semble-t-il, dès que le péril se fut dessiné. Bien au contraire, elles manifestèrent un désintéressement presque absolu. Durant les deux premiers mois de guerre où l'arbitraire allemand sur mer provoqua des désastres répétés, frappant les neutres dans leurs personnes et dans leurs biens, il ne se manifesta aucune diligence des gouvernements intéressés en vue de faire reconnaître leurs droits. Aussi n'est-il que juste de déclarer intempestive la protestation adressée par les Pays-Bas à l'Angleterre, le 16 novembre 1914, contre la décision de cette dernière puissance, relative à la clôture par des mines de la Mer du Nord. Bien qu'il soit vrai que la nouvelle mesure dût causer un préjudice considérable à la Hollande en obligeant ses navires à des détours excessifs et à des pertes de temps, il était trop tard pour protester. Ceux qui par leur silence ont laissé périliter un principe sont mal fondés à exiger son observation par l'ennemi du belligérant vis-à-vis duquel ils n'ont pas employé d'abord tous les moyens en leur pouvoir. Cela est vrai pour tous les neutres. Ils avaient

un droit indiscutable d'exiger la cessation de la guerre de mines telle qu'elle a été conçue et inaugurée par l'Allemagne au cours du présent conflit. Ce n'est pas qu'il eût fallu invoquer la 8^e Convention de La Haye ; elle n'était pas obligatoire pour les belligérants. Son article 7 stipule qu'elle n'entre en vigueur que dans une guerre où tous les belligérants l'ont ratifiée. Or la Turquie, la Serbie et le Monténégro l'avaient signée sans la ratifier ; quant à la Russie elle ne l'avait ni signée, ni ratifiée. C'aurait donc été manifestement méconnaître la lettre de la Convention que de l'invoquer dans la guerre actuelle, quoique l'Allemagne émit la prétention de s'y conformer. A notre avis, les neutres tenaient leur droit d'intervenir de ce principe plusieurs fois séculaire de la liberté de la mer et des droits maritimes auquel l'Allemagne d'abord, et les alliés à sa suite, ont porté la plus grave atteinte.

La seule chose qu'on puisse demander aux neutres, au nom des nécessités militaires, c'est de supporter sans protestation les dommages résultant des hasards d'une bataille navale. Si les navires de commerce ont le droit de voyager librement en haute mer, les navires de guerre belligérants dont le rôle est de se livrer bataille, ont par réciprocité le droit de se canonner sans se préoccuper de la présence d'un navire de commerce. C'est à celui-ci de se mettre en garde contre les dangers de la guerre et de les éviter. Si le malheur veut qu'il tombe au milieu de forces ennemies en lutte et en subisse le feu — ce qui est arrivé à un navire norvégien pendant l'engagement naval de Héli-goland — la responsabilité n'en incombe pas aux nations en guerre. Cette supériorité du belligérant sur le neutre dans la sphère immédiate de l'action navale est universellement admise. Mais en dehors de ce privilège, le droit des

gens n'en reconnaît point d'autres. Aucune nécessité militaire prétendue ou réelle ne doit servir de prétexte aux belligérants pour empiéter sur les droits inaliénables des neutres. C'est cette conclusion qu'il faut adapter au cas des champs de mines en haute mer. Nous avons vu plus haut qu'aucun texte n'interdit cette pratique expressément ; mais « même en dehors de toute stipulation écrite, il ne manquera certes pas d'être présent à l'esprit de tous que le principe de la liberté des mers, avec les obligations que cette liberté impose à ceux qui font usage de cette voie de communication ouverte aux peuples, est définitivement acquis à l'humanité » (1). Or, l'Allemagne méconnut complètement ce principe, sacrifiant des vies humaines à des visées où n'apparaît pas ce caractère de nécessité militaire urgente qui eût pu en partie en faire excuser les effets. C'est ce qu'établit l'avertissement de l'Amirauté anglaise relatif aux mines semées par les Allemands au commencement des hostilités : « elles ne sont pas posées selon un plan militaire défini comme la fermeture d'un port militaire ou une opération déterminée contre une flotte d'invasion ; mais elles semblent être disséminées de manière à courir la chance de heurter un navire quelconque, soit de guerre, soit de commerce ». D'ailleurs, à La Haye, Marschall von Biberstein n'avait-il pas nié que les Allemands pussent jamais semer à profusion des mines en haute mer. « Nous ne pensons pas, proclamait-il lui aussi, que tout ce qui n'est pas expressément défendu, est permis ».

C'est une attitude conforme à ces déclarations que les neutres auraient dû exiger dès le début s'ils voulaient res-

— 1. 2^e Conf. de La Haye, vol. I, p. 289 ; extrait du rapport de la 3^e commission.

ter dignes de ce droit des gens qu'ils auraient à invoquer plus tard. Etouffer le mal dans son germe, il n'est pas de meilleure tactique; celle-ci se recommandait d'autant mieux que, par leur action, les neutres eussent surtout rendu service à eux-mêmes. La licence accordée aux procédés allemands conduisit à l'établissement des zones de guerre maritimes; instituées un peu timidement au début, elles prirent en un temps relativement court une extension si considérable qu'on a pu concevoir à juste titre des appréhensions sur le sort de ce grand principe de la liberté de la haute mer; si péniblement acquis il y a trois siècles. Aussi dès qu'un belligérant cesse de tenir compte des droits certains des neutres, ceux-ci devraient-ils comprendre qu'il est de leur devoir de mettre immédiatement un frein aux prétentions de cette puissance et non de subir le mal, quitte à en réparer les conséquences après la paix. Quand un principe reconnu se trouve en péril, il faut rappeler sans retard à son observation ceux qui s'en sont écartés, autrement il tend à s'altérer, s'il n'est pas complètement supplanté par le principe contraire.

Quelles que soient les pertes qu'aient subies les neutres du fait des mines de haute mer isolées ou en champs, plus grave encore est l'atteinte qu'ils ont laissé porter au principe de la liberté des mers. Il faudra des efforts singulièrement laborieux pour lui restituer l'autorité que toutes les nations lui reconnaissaient avant la guerre actuelle. Si la conception de la zone de guerre, telle qu'elle apparaît aujourd'hui n'est pas définitivement rejetée; si la pose de mines en haute mer ne disparaît pas de l'arsenal des armes dont l'emploi est reconnu aux belligérants, une des plus vénérables institutions du droit des gens : le principe que la mer n'est à personne, aura vécu.

CHAPITRE II

LE DROIT DE VISITE

1

§ I

La mer n'étant pas susceptible d'appropriation, en temps de guerre aussi bien qu'en temps de paix, il semble en résulter que l'ouverture des hostilités entre deux ou plusieurs nations ne doit diminuer en rien la liberté de la navigation en haute mer. Il s'en faut de beaucoup qu'il en soit ainsi. Certaines prérogatives sont universellement reconnues aux belligérants, prérogatives qui vont à l'encontre du principe de la liberté des voies maritimes ; le droit de visite les domine toutes.

Un navire de guerre belligérant peut avoir plusieurs raisons pour arrêter un navire de commerce rencontré et opérer une visite à son bord : il a le plus grand intérêt à déterminer la nationalité de ce navire, à se convaincre qu'il n'est pas en train de prêter une aide quelconque à des forces navales ennemies, c'est-à-dire de fournir une assistance hostile (ce que les Anglais appellent, « unneutral service »), etc. Cette indication suffit pour montrer l'importance qu'un belligérant doit attacher au droit de visite et c'est en raison de son importance même pour les belligérants que les neutres acceptent sans murmurer l'atteinte

grave qu'il porte à leurs intérêts. Le droit de visite, dont la légitimité n'a jamais été sérieusement contestée, constitue, pour ainsi dire, la clé de la plupart, sinon de toutes les prérogatives qu'un belligérant peut exercer vis-à-vis de navires et cargaisons ennemis ou neutres. C'est la visite qui permet au commandant du navire de guerre belligérant de se former une opinion sur le caractère du bâtiment marchand qu'il rencontre, sa destination, la nature de son chargement, etc. Mais si le principe est simple, il n'en va pas de même de son application ; différentes pratiques ont vu le jour selon l'époque et les puissances en guerre.

En ce qui concerne le lieu où la visite peut être opérée, il va de soi qu'elle est interdite dans les eaux neutres ; un Etat qui tolérerait pareil acte manquerait à sa dignité et à ses devoirs de neutre. Partout ailleurs, en haute mer aussi bien que dans les eaux ennemies, l'exercice de ce droit est entièrement libre. Mais comment doit-on procéder lors d'une visite ? C'est ici qu'apparaît une divergence dans la pratique en usage. Comme aucun acte international à portée générale n'a déterminé les limites du droit de visite, ni précisé les procédés à employer, c'est dans les règlements internes de chaque Etat qu'il faut chercher un guide en la matière. Il est assez aisé de retracer, dans ses lignes essentielles, la pratique la plus ancienne et la plus suivie.

Le navire de guerre, ayant préalablement hissé le pavillon national, s'approche du navire de commerce rencontré et lui donne l'ordre de stopper. C'est généralement un coup de canon à blanc, dit coup de semonce, qui sert d'avertissement. Si le navire qui en est l'objet poursuit sa route, le navire de guerre peut employer la force pour l'arrêter et en cas de résistance, le couler. S'il met en panne, le navire de guerre détache une partie de son équi-

page avec mission d'examiner les papiers de bord du navire arrêté et les documents accompagnant les marchandises transportées et de procéder, s'il en est besoin, à une perquisition. Si ces mesures fournissent au commandant du navire de guerre des raisons suffisantes pour présumer qu'il est en présence d'un navire ennemi, ou d'un navire neutre se livrant à une opération illicite, il l'amène ou le fait diriger sur un port national.

Cette manière de faire, aussi simple qu'ancienne, se reconnaît difficilement dans les procédés employés au cours de la guerre actuelle. Il est accordé peu de foi aux documents de bord et une perquisition minutieuse a presque toujours lieu ; car, s'il est vrai que les documents accompagnant un navire de commerce doivent renseigner exactement sur la nature et la destination des marchandises, rien ne garantit la fidélité de ces indications qui ont toujours encouru le soupçon du capteur. Il était hors de doute que les obstacles apportés par les puissances maritimes belligérantes aux relations commerciales de leurs ennemis avec les pays neutres, notamment l'accroissement considérable du nombre des articles classés comme contrebande de guerre, allaient susciter des tentatives en vue de tourner ces difficultés. Pour réprimer efficacement ces tentatives, la perquisition s'imposait presque toujours à côté de la visite simple. Ainsi, ce qui n'existait auparavant qu'à l'état embryonnaire, se développa rapidement et devint système. Il serait donc plus exact de dire : droit de visite et de recherche, et non droit de visite simplement ; à cet égard la formule anglaise : « right of visite and search » désigne plus exactement cette institution juridique, en faisant ressortir la dépendance intime qui existe entre les deux phases consécutives du même acte. Les perquisitions

ont d'ailleurs donné couramment, durant la guerre actuelle, des résultats si édifiants que les gouvernements neutres n'auraient pas été en situation de reprocher aux belligérants d'en avoir généralisé la pratique. Quels étaient les artifices employés pour tromper la vigilance de ceux à qui incombait la charge de contrôler le commerce maritime, nous pouvons nous en faire une idée par les indications fournies à un journaliste anglais par un amiral de la flotte britannique (1). Il mentionnait : 1° des doubles cales de navires, des doubles ponts et des doubles carènes contenant des canons, des fusils et des munitions ; 2° des quilles en cuivre et des blindages en cuivre sur des voiliers ; 3° des mâts creux ; 4° du caoutchouc caché dans des sacs de café ; 5° du coton caché dans des barils de farine, etc. Pour déjouer de tels moyens de fraude, la perquisition exigeait une extrême minutie et une expérience toute particulière. De plus, une recherche de ce genre devait durer un temps beaucoup plus long qu'il ne le fallait autrefois quand l'idée de contrebande n'avait pas toute l'extension qu'elle reçoit aujourd'hui et que le transport s'effectuait par des navires de déplacement moindre.

Dans les conditions actuelles, il est impossible, la plupart du temps, à un vaisseau de guerre belligérant de procéder à la visite d'un navire rencontré, et d'exercer une perquisition complète à l'endroit même où la rencontre a eu lieu. La visite en mer ne donnerait pas au belligérant des garanties suffisantes, touchant la bonne foi de l'expédition et l'innocence de la cargaison. L'immensité des navires modernes et la variété des articles transportés sur

1. Interview prise par le *Daily Mail* et reproduite dans le *Matin* du 7 mai 1916.

le même bateau rend incompatible le maintien de la méthode léguée par le passé avec le droit incontestable du belligérant de rechercher le vrai caractère du chargement et sa destination exacte. Des engins comme le sous-marin rendraient d'ailleurs très périlleux l'exercice de la visite, sur le lieu même de la rencontre; le sort du croiseur anglais *Hawke*, torpillé le 15 octobre 1914 (1), fait voir le danger auquel une puissance exposerait ses unités navales en leur ordonnant de se conformer strictement à la pratique ancienne. Aussi, les belligérants s'en écartent-ils sensiblement aujourd'hui; le navire arrêté, au lieu d'être visité sur place, est conduit dans le port le plus voisin pour y être inspecté scrupuleusement par un personnel qualifié.

Disons tout de suite que cette méthode n'est pas entièrement sans précédents dans l'histoire du droit maritime. Déjà, au temps de la guerre de Sécession, le gouvernement des Etats-Unis se vit obligé de faire diriger sur ses ports certains navires neutres pour déterminer si la saisie devait être maintenu ou non; pareillement, pendant la guerre russo-japonaise et les guerres balkaniques il est arrivé à plusieurs reprises que des navires neutres furent contraints de suivre des croiseurs belligérants pour être visités par eux dans des endroits souvent éloignés de leur route. Il ne faut voir là, toutefois, que des cas isolés, tandis qu'au cours de la guerre actuelle, l'action des belligérants ne tendit à rien moins qu'à ériger en pratique courante le déroutement

1. Le *Hawke* aperçut un charbonnier battant pavillon norvégien. Comme il cherchait à s'en approcher pour l'arrêter, il reçut une torpille et le navire-charbonnier disparut tout de suite après l'explosion. On a toutes les raisons de croire à une collusion entre le sous-marin torpilleur et le navire de commerce suspect.

de navires de commerce et ne laisser subsister qu'à l'état d'exception l'exercice de la visite en mer.

Cette méthode n'alla pas sans éveiller une vive opposition de la part des neutres. Des difficultés s'élevèrent en particulier entre les Etats-Unis et l'Angleterre. Ainsi, depuis le commencement de la guerre jusqu'au 20 décembre 1914, sur 150 réclamations adressées par le département d'Etat de Washington au Foreign Office, la plus grande partie concerne la saisie ou la détention de navires et de cargaisons américaines à destination des ports neutres de l'Europe (1). Le 28 décembre 1914, le gouvernement des Etats-Unis adressa à l'Angleterre une protestation formelle contre la pratique du déroutement :

« Le gouvernement des Etats-Unis, y est-il dit, a considéré avec un souci croissant le nombre considérable des vaisseaux marchands américains en route vers les ports neutres de l'Europe, qui ont été saisis en haute mer, emmenés dans des ports anglais et détenus parfois pendant des semaines par les autorités britanniques. Le gouvernement américain ne peut pas permettre, sans protestation, que des navires américains ou des cargaisons américaines soient conduits et retenus dans les ports anglais en raison d'une présomption générale de contrebande. »

La discussion ouverte par cette note n'est pas encore ter-

1. Il n'est pas erroné de croire qu'une partie de ces faits était due à une décision du gouvernement des Etats-Unis, en date du 28 octobre 1914, qui défendit de rendre publics les états relatifs aux cargaisons embarquées pour l'Europe, pendant les 30 jours qui suivaient le départ du navire. Cette interdiction, destinée à retirer toute base à la saisie, n'aboutit qu'à prolonger la détention des navires déroutés, les officiers préposés à l'inspection de ces navires, manquant de toute indication propre à faciliter leur tâche. Aussi, la mesure fut-elle rapportée dans la suite.

minée au moment où nous écrivons ces lignes ; cependant, on peut déjà constater une évolution significative de la thèse américaine. Au lieu de considérer la pratique du déroutement uniquement du côté juridique, comme il l'avait fait au début, le gouvernement des Etats-Unis l'examine à présent sous le point de vue technique ; ce qui est, à notre avis, l'angle même sous lequel il faut envisager la question. En effet, quelles objections, en droit, pourrait-on opposer au système consistant à dérouter les navires sur un port ? Qu'il est contraire aux principes reconnus du droit maritime ? Rien ne serait moins exact ! Tout d'abord, une telle pratique n'est pas une innovation ce qui, si l'on tient compte de la valeur du précédent en droit international, constitue déjà un titre ; mais, en outre, elle ne sort aucunement des limites du principe général d'où découle le droit de visite et de perquisition. Le lieu, où la visite peut s'opérer, n'est qu'une modalité, et toutes les modalités peuvent varier suivant les circonstances et à mesure que se transforment les procédés de la guerre maritime, à condition qu'aucune atteinte ne soit portée au principe lui-même. Aucun état n'a jamais voulu imposer au belligérant de visiter sur place les navires de commerce qu'il rencontre. Ecarter de sa route un navire de commerce, pour différents motifs, et notamment l'état de la mer, fut toujours considéré comme licite, en quoi alors le déroutement sur un port serait-il moins légal qu'une déviation de route dans la direction de la pleine mer ? Ce contre quoi les neutres peuvent légitimement protester, c'est la détention prolongée et injustifiée de navires saisis, mais non pas contre le déroutement lui-même. La nouvelle pratique étant devenue de nécessité absolue dans la plupart des cas, les neutres doivent la subir sans pouvoir arguer qu'autrefois alors que les circonstances n'étaient

pas les mêmes, ils jouissaient d'un régime plus libéral. Du reste, le préjudice qu'éprouvent les neutres du fait du déroutement seul n'est guère plus grand que lors de l'observation stricte de l'ancienne coutume, car c'est généralement à proximité des côtes que les saisies ont été opérées jusqu'ici au cours de la guerre actuelle. Evidemment, le déroutement eut été inconcevable au temps de la navigation à voile, mais aujourd'hui où l'emploi de la vapeur s'est presque généralisé, du moins pour le trafic d'outre-mer, les retards sont infiniment abrégés. De plus, si un préjudice injustifié devait résulter de la manière d'agir actuelle, les propriétaires lésés pourraient, surtout en ce qui concerne l'Angleterre, s'adresser à la cour des prises de ce pays pour obtenir la réparation du tort injustement causé.

Nous voulons signaler ici une lacune dans l'organisation des conseils des prises français. Ces tribunaux opposent l'exception d'incompétence à toute demande d'indemnité formée par le propriétaire d'un navire ou d'une cargaison injustement détenus, à moins que cette demande ne soit accessoire à une réclamation en vue d'obtenir la relaxe du navire ou de la cargaison. Il en résulte que si un navire est amené dans un port français aux fins d'une perquisition détaillée et qu'on ne puisse rien relever à sa charge qui puisse être soumis au conseil des prises la partie lésée n'aura à sa disposition qu'un recours par voie diplomatique ce qui constitue un moyen extrême dont tout état se targuant posséder une bonne organisation judiciaire devrait s'appliquer à restreindre l'usage.

Bien que la discussion au sujet du déroutement ne soit engagée qu'entre l'Angleterre et les Etats-Unis, il faut reconnaître que toutes les puissances maritimes belligérantes ont usé de ce système. L'Angleterre, autour de ses

eaux principalement, la France dans la Méditerranée (1), l'Allemagne dans la Baltique (2), où elle saisit des navires neutres qu'elle emmena dans ses ports, à Swinemünde en particulier, et sur d'autres points de l'Océan, dans les cas exceptionnels où ses sous-marins voulurent bien s'astreindre à l'exercice du droit de visite. Ainsi, le 18 mars 1915, les deux navires hollandais : *Batavier V* et *Zaanstroom*, araisonnés par le sous-marin allemand *U. 28*, furent emmenés par lui à Zeebrugge où les autorités allemandes les soumirent à un examen minutieux. Nous ne pouvons pas nous associer aux critiques que la presse alliée et neutre adressa à l'Allemagne au sujet de ce dernier exploit. Le sous-marin agit ici comme l'aurait fait n'importe quel navire de guerre se trouvant dans l'impossibilité d'opérer la visite et la perquisition en mer. Peut-être même n'est-il pas d'exemple qui puisse mieux établir que la méthode, consistant à exercer la visite en mer, méthode que nous n'hésitons pas à qualifier d'archaïque, doit céder

1. Nous rapportons un considérant du jugement du conseil des prises, rendu dans l'affaire du vapeur espagnol *Barcelo*, le 20 juillet 1915, pour montrer que le déroutement était devenu indispensable : « Considérant que le vapeur *Barcelo* a été conduit à Nice pour y être procédé à la visite de la cargaison qui avait été commencée au large, mais avait dû être interrompue parce que, en raison de la disposition du chargement, il était impossible de la poursuivre en mer ». En effet, on trouva 680 revolvers, dans des colis postaux, renfermés eux-mêmes dans des paniers plombés par l'administration des postes espagnoles. On se rend compte des difficultés qu'aurait rencontré dans ces circonstances un torpilleur français, obligé d'opérer la perquisition en mer....

2. Suivant une déclaration du secrétaire parlementaire de l'Amirauté à la Chambre des Communes, 195 navires neutres furent capturés à proximité des côtes scandinaves et emmenés dans les ports allemands entre le 30 octobre 1914 et 25 mai 1916.

la place à celle qui s'est révélée dans les guerres récentes comme la seule propre à mettre d'accord les exigences des belligérants et les intérêts des neutres. Nous croyons fermement que si une entente doit se réaliser après cette guerre sur les problèmes du droit maritime, un des premiers points sur lesquels l'accord pourra s'établir sera la question du déroutement.

§ 2

Au demeurant, ce n'est pas par un usage exagéré du déroutement ou toute autre extension abusive du droit de visite que l'Allemagne marqua son intention d'outrepasser les droits des belligérants. Tout au contraire, c'est l'exercice même du droit de visite, en tant qu'il constitue une garantie pour les neutres, qu'elle entendit mettre en question.

Quand les Allemands avaient encore des croiseurs légers et des paquebots armés dans les mers lointaines, ces navires procédaient toujours à une visite préalable avant de capturer, de détruire ou de relâcher les bâtiments de commerce qu'ils rencontraient. Mais dès qu'ils s'avisèrent de faire du sous-marin une arme destiné à combattre et à détruire le commerce maritime de leurs ennemis, l'usage de la visite fut presque entièrement délaissé. Cette mesure est pourtant l'antécédent obligé des autres prérogatives qu'un vaisseau de guerre belligérant peut avoir à exercer sur un navire de commerce, telles la capture ou la destruction du navire, la saisie de la totalité ou d'une partie de sa cargaison. C'est ainsi que la visite que nous envisagions tout à l'heure sous la forme d'un droit pour le belligérant se présente maintenant sous l'aspect nouveau d'un devoir.

Le navire belligérant est censé ignorer la nationalité du bateau de commerce qu'il rencontre en mer; aucune présomption, aucun indice externe ne peut suppléer à la visite. C'est elle qui révèle, ou du moins doit révéler, le caractère exact du navire et ses intentions innocentes ou hostiles, l'origine de la cargaison ou son caractère de contrebande. Une relation, parue dans le *Daily Chronicle* du 15 janvier 1916, nous permettra de nous former un jugement sur la conduite des sous-marins allemands, en l'occurrence :

« Le *Clan Mac Farlan* se rendant d'Angleterre à *Bombay* avec un équipage de 74 hommes et une cargaison, quitta Malte le 28 décembre 1915, et fut torpillé dans l'après-midi du 5 janvier, sans avertissement et par mer démontée. Le sous-marin n'a pas été aperçu avant l'attaque, mais aussitôt après l'explosion de la torpille, il émergea à petite distance. Il s'approcha des canots dans lesquels l'équipage était descendu et son commandant demanda au capitaine du *Clan Mac Farlan* le nom du vaisseau, son port d'attache, son tonnage, sa cargaison et sa destination ». Nous interrompons ici le récit, dont on retrouvera d'ailleurs la suite dans un autre chapitre. Ce passage reflète on ne peut mieux la manière d'agir de sous-marins allemands, pleine de brutalité et d'horreur. Il faut reconnaître, pour rester dans la vérité, que dans certains cas le sous-marin ordonnait au bâtiment rencontré de s'arrêter, et après l'abandon de ce dernier par son équipage, le coulait sans autres formes de procès. Parfois, il questionnait encore l'équipage sur la nationalité du navire et la nature de la cargaison, mais cela ne constituait qu'un simulacre de visite. Or, l'arrêt et la visite sont obligatoires aussi bien à l'égard d'un navire neutre que vis-à-vis d'un navire de commerce belligérant, ou pour mieux dire, à l'égard de navire *inconnu*,

car, en mer, tout navire, avant qu'il ne soit soumis à une visite, est réputé tel. A part quelques cas, peu nombreux, où les sous-marins firent usage du droit de visite (1), il devint de règle pour eux de détruire les navires ennemis et même neutres, avec ou sans préavis, et sans qu'aucune visite même sommaire n'ait eu lieu. Les questions de la légitimité de la destruction d'un navire de commerce elle-même, et du sort qui dans ce cas est réservé à l'équipage et aux passagers, seront traitées à part. Ici, nous ne voulons examiner que la tentative du gouvernement allemand en vue d'affranchir de l'obligation d'exercer une visite préalable ses unités navales chargées de combattre le commerce de ses ennemis. Quels sont et que valent les arguments mis en avant pour défendre le point de vue allemand?

I. Le sous-marin est une arme nouvelle, inconnue du droit des gens ; son emploi ne peut, par conséquent, pas être soumis *de plano* aux prescriptions actuelles du droit des gens. Cette assertion se rencontre fréquemment chez les publicistes allemands, mais le plus étonnant c'est de la

1. Ainsi, le 13 juillet 1915, le bateau américain *Normandy* est rencontré, alors qu'il faisait route vers l'Angleterre, par un sous-marin allemand. Le capitaine est sommé de se rendre à bord du sous-marin (cette exigence n'est pas illégale, car la pratique internationale autorise également l'examen des papiers du navire marchand à bord du navire capteur). Les papiers furent donc apportés par une partie de l'équipage du navire américain, et aucune action contraire à la neutralité ne fut constatée.

Cependant, l'aventure ne devait pas finir sans que le sous-marin ne se fût rendu coupable d'une violation du droit des gens — quoi que dans un ordre d'idées différent. Il obligea la barque américaine à se tenir devant lui afin d'échapper à la vue du navire russe *Léo* qui s'approchait à ce moment et qu'il pût ainsi torpiller.

retrouver dans une communication officielle allemande (1). Elle ne peut pas être prise au sérieux. Le droit international, avec ses lois et coutumes certaines ne peut pas être subordonné aux inventions et aux modes de guerre apparus au cours des hostilités. Ce n'est pas au droit de se plier à l'engin mis en œuvre ; c'est à ce dernier de s'accommoder aux règles du droit. Si cela est impossible, l'engin doit disparaître. Si le contraire devait être vrai, ce serait la négation même de tout droit international. La faiblesse de l'argument est si manifeste que nous ne croyons pas devoir y insister plus longtemps. Passons au suivant.

II. Le sous-marin est extrêmement vulnérable et est avant tout une arme de surprise. Il agit inopinément et ne réussit que là où l'adversaire n'est pas sur ses gardes. Il est peu propre à une lutte à découvert, et il aura rarement le dessus, même en face d'un adversaire aussi faible qu'un chalutier armé. Il est donc par conséquent dangereux pour un sous-marin de remplir les formalités et les actes constituant la visite d'un navire de commerce. Néanmoins, les sous-marins allemands auraient procédé de cette façon, si des conditions extraordinaires n'avaient pas été créées par suite des ordres de l'amirauté anglaise. Ces conditions extraordinaires sont : l'abus de pavillon neutre et l'emploi d'un armement défensif de navires marchands.

A première vue, on ne comprend pas comment le fait par des navires de commerce belligérants d'arborer un

1. « Comme jusqu'à présent les sous-marins n'ont pas été reconnus en droit international, leur emploi ne pouvait violer aucune loi internationale. Dans l'intérêt du droit international, les Etats-Unis demandèrent à l'Allemagne d'adapter la nouvelle arme aux règles gouvernant l'emploi des anciennes armées navales, etc... » (D'après le *Correspondant*, du 10 avril 1916, p. 20).

pavillon qui n'est pas le leur, peut libérer, ne fût-ce qu'en partie seulement, le navire capteur allemand de la charge qui lui incombe de visiter le navire inconnu arrêté. C'est précisément la visite qui lui permettra de vérifier si le navire a droit aux couleurs sous lesquelles il navigue, et en tout cas, le droit des gens ne prévoit aucune pénalité à raison du port d'un pavillon neutre par un navire de commerce d'une nation en guerre. L'argument aurait donc été vide de sens si on n'eut pu lui trouver une explication d'ordre politique : les Allemands savaient qu'en se dispensant de visiter les navires de commerce ennemis, ils n'en-courraient, en somme, que des représailles. Cela ne les effrayait point car ils n'avaient négligé, vis-à-vis de leurs ennemis, aucune occasion de braver le droit des gens. Ce qui les gênait davantage, c'est l'action des neutres au cas où ceux-ci seraient atteints par les actes illégaux allemands, ce qui ne manquerait pas de se produire par suite de l'abus de pavillon neutre. Aussi le gouvernement allemand cherche-t-il à faire admettre par les neutres que cette pratique constitue une circonstance exceptionnelle qui lui permet de se dérober à une partie de ses devoirs. Nous nous étendrons d'ailleurs plus longuement sur ce sujet dans un des chapitres suivants.

La deuxième circonstance extraordinaire qui fut invoquée, c'est la présence de canons à bord des navires de commerce anglais et alliés, ce qui exposait à la destruction les sous-marins qui voudraient les approcher. C'est toute la question de la légitimité de l'armement défensif qui se trouve ainsi posée. Comme elle est d'une importance capitale pour notre étude, nous nous réservons aussi d'en faire un examen plus approfondi. Il faut noter pourtant que jusqu'au mois de février 1916, l'Allemagne ne pousse pas

sa théorie jusqu'à ses dernières conséquences. Elle n'insiste pas, comme elle fera plus tard, que l'armement défensif est illégal, en ce sens qu'un navire de commerce armé doit être traité comme navire de guerre ; elle se borne à affirmer que cette situation de fait, rendant très périlleux au sous-marin l'exercice de la visite, constitue une circonstance extraordinaire qui la délie de certaines de ses obligations. Mais cela est aussi inexact que dans le cas de l'abus de pavillon neutre. La vérité est que s'il y a réellement eu quelque chose d'extraordinaire en toute cette matière, ce n'était pas l'emploi d'un drapeau ennemi ou de l'armement défensif, qui sont choses bien anciennes ; la grande nouveauté consistait dans l'usage d'une arme qui n'est pas capable, par sa nature même, de satisfaire aux exigences non pas de telle méthode seulement — les méthodes peuvent varier — mais de toute une institution de droit, d'un principe consacré.

L'Allemagne cherchait à persuader aux neutres d'accorder à ses sous-marins une immunité qui les exonérerait de la charge d'arrêter et de visiter les navires de commerce belligérants (sur lesquels des passagers ou des marchandises neutres pourraient être transportés) en raison de la présence d'un armement défensif, mais elle aurait pu plaider avec la même bonne foi et le même succès la cause de ses forces aériennes, mises au service de la marine. Les hydravions et les aéronefs peuvent être considérés comme des navires aériens. Ils sont susceptibles de descendre assez bas pour faire stopper un navire de commerce par un signal approprié ou le cribler de bombes en cas de fuite, exactement comme le ferait un sous-marin usant de son canon. Ils pourraient pareillement communiquer avec l'équipage au moyen d'un mégaphone (ce ne sont pas des

hypothèses seulement, des exemples semblables se sont présentés au cours de la guerre actuelle). Leur très grande vulnérabilité est encore un point de ressemblance. Si nous traçons un parallèle entre les armes sous-marines et aériennes, c'est pour montrer combien il serait dangereux d'abandonner un principe moyennant des concessions partielles en faveur d'une arme nouvelle. A supposer que l'armement défensif ait été abandonné sur les instances des neutres, le gouvernement allemand aurait pu, en usant du même raisonnement qu'il a tenu pour le sous-marin, continuer la guerre contre le commerce de ses ennemis au moyen de ses armes aériennes et sans être astreint à l'exercice d'une visite préalable. On ne manquerait certainement d'invoquer à nouveau, du côté allemand, le célèbre argument... des circonstances extraordinaires. En réalité, il n'y eut rien de changé dans le statut des navires de commerce, c'est l'arme qui fut « extraordinaire » étant donné le but qu'elle poursuivait et les conditions auxquelles son emploi devait être soumis.

III. Le 3^e argument repose sur la déclaration de l'Amirauté allemande qui proclama zone de guerre la Manche et les eaux entourant l'archipel britannique. A partir du 18 février 1915, les unités allemandes avaient l'ordre de couler les navires rencontrés dans cette zone, sans les arrêter ni les visiter et sans se préoccuper du sort de l'équipage et des passagers. A défaut d'avoir attentivement suivi la campagne sous-marine on pourrait croire qu'elle n'avait vraiment commencé qu'après le 18 février 1915. Or, rien ne serait moins exact : dès le troisième mois de guerre nous rencontrons le sous-marin dans une attaque d'un navire pacifique ; le 26 octobre 1914, le navire français *Amiral Ganteaume* ayant plus de 2.500 réfugiés à bord, fut

torpillé sans avertissement ; le 30 janvier 1915, les sous-marins allemands coulèrent quatre navires anglais : les vapeurs *Tako-Maru* et *Icaria* dans le voisinage du Havre ; les vapeurs *Linda-Blanche* et *Ben Cruachen* dans la mer d'Irlande. On ne remarque dans ces cas nulle trace de visite, nulle vérification de documents et de la cargaison. Cependant, pousser cette activité sur une échelle plus grande eut pu entraîner l'Allemagne dans des conflits très graves avec les neutres, voilà pourquoi, le 4 février 1915, le gouvernement allemand crée la fameuse zone de guerre qu'un journal New-Yorkais a justement qualifié de zone psychologique. Dans cette zone de guerre, l'Allemagne ne s'astreindra plus à l'exercice de la visite qui est une des garanties les mieux établies du droit maritime contemporain. Par quelle vertu mystérieuse la proclamation allemande du 4 février 1915 arriverait-elle à dispenser les sous-marins allemands de ce devoir ? La dénomination de « zone de guerre » suffit presque pour éclairer ce point obscur. Zone de guerre veut dire l'endroit où a lieu, où vient d'avoir lieu, où peut avoir lieu dans un temps très rapproché une action navale entre des forces hostiles. Dans cette sphère d'action immédiate il est évident qu'un vaisseau de guerre ne peut pas être soumis à des restrictions établies par le droit des gens, ni rendu responsable de l'inobservation des règles auxquelles il aurait volontiers obéi sans les difficultés créées par la bataille. Quand un sous-marin se trouve engagé dans une action contre un navire de guerre et qu'au cours de la lutte une torpille heurte un navire de commerce, la faute ne peut légalement en incomber au sous-marin : c'est un concours fortuit de circonstances malheureuses. Il y a, dans notre exemple, une connexité étroite entre les opérations militaires et le torpillage du

navire de commerce. Or, nul ne peut croire loyalement que la « zone de guerre » allemande puisse mériter ce nom comme étant le théâtre permanent d'opérations militaires. De l'aveu même de l'Amirauté allemande, la mesure, prise au mois de février 1915, visait principalement le commerce maritime de l'Angleterre et de la France ; or, prétendre établir une zone de guerre en vue de la destruction de navires de commerce est une proposition contradictoire, c'est une chose qui ne s'est jamais vue. Nous n'hésitons donc pas à taxer d'arbitraire la mesure allemande ; elle n'aboutit qu'à faire apparaître au grand jour le souci de l'Allemagne de mener la guerre sous-marine commerciale sans égard aux prescriptions du droit maritime. L'avertissement allemand ne suffit pas pour créer un droit nouveau ; il ne peut conférer au belligérant qui le lance plus de prérogatives qu'il n'en tenait antérieurement du droit des gens. La zone imaginaire tracée d'ailleurs bien vaguement par l'Amirauté allemande, étant elle-même illégale, ne pouvait entraîner aucune modification de rapports devant exister entre les navires marchands, ennemis ou neutres, d'une part, et les sous-marins et les forces aériennes allemandes, de l'autre ; par conséquent, rien, juridiquement, ne pouvait priver les premiers de leurs privilèges ni affranchir les seconds de leurs obligations. La zone du 4 février 1915 n'était qu'une fiction destinée à faire accepter par les neutres la série d'attentats que l'Allemagne se proposait de faire accomplir par ses sous-marins. Inutile de dire que les neutres n'ont pas songé à admettre les torpillages, avec ou sans avertissement, lorsque les exigences essentielles du droit maritime n'ont pas été satisfaites. Aussi l'Allemagne fut-elle obligée à recourir à des expédients pour se tirer de l'embarras où

la mettaient les exploits malencontreux des sous-marins lorsque ceux-ci eurent attaqué des navires d'une puissance neutre avec laquelle il fallait composer de bon gré ou non. Telle fut l'attitude du gouvernement allemand dans l'affaire *Nebraskan*, ou dans l'affaire du *Cushing*, navire attaqué par un aéroplane allemand. Rien n'est plus typique que l'explication donnée dans la note allemande du 1^{er} juin 1915 au sujet du torpillage du navire américain *Gulflight* (1). La voici : « Le commandant du sous-marin vit dans l'après-midi du 1^{er} mai 1915, dans le voisinage des Iles Scilly, un grand steamer se dirigeant vers lui accompagné de deux petits vaisseaux. Ces derniers prirent vis-à-vis du steamer une telle position qu'ils formaient un véritable convoi de protection contre les sous-marins ; de plus, l'un d'eux portait un appareil de télégraphie sans fil, ce qui n'est pas l'usage pour les petits bateaux. On peut donc déduire qu'on avait affaire à des navires d'escorte. Comme de tels navires sont ordinairement armés, le sous-marin *ne pouvait pas* s'approcher du steamer en naviguant en surface sans courir le danger d'être détruit. D'un autre côté, il *était à présumer* que le steamer était de grande valeur pour le gouvernement britannique étant donné qu'il était gardé si soigneusement. Le commandant ne put voir aucun signe distinctif, ni les marques peintes sur les flancs, reconnaissables à distance, et qui sont maintenant employées dans la zone anglaise de guerre maritime. En conséquence, il conclut de toutes ces circonstances qu'il avait affaire à un steamer anglais, et l'attaqua en plongée. Ce n'est qu'après l'envoi de la torpille qu'on s'est aperçu que le navire battait pavillon américain ».

1. *Official Documents*, W. P. F. vol. V, n° 5, Part. II, p. 180.

En réalité, le *Gulflight* était escorté par deux patrouilleurs anglais pour subir une perquisition. Le gouvernement allemand qualifie le torpillage en question d'« accident déplorable » et offre comme d'habitude des excuses et un dédommagement. Cela devrait-il suffire, alors qu'il était notoire que l'« accident » du *Gulflight* n'était qu'une suite inévitable des ordres de l'Amirauté allemande ?

Nous posons la question nettement : le sous-marin devait-il bénéficier d'une immunité qui n'est pas reconnue à un autre vaisseau de guerre ? Supposons un croiseur léger allemand qui aperçoit au loin un navire marchand encadré de deux puissants croiseurs anglais : son commandant, s'ils avait fait des déductions analogues à celles du commandant du sous-marin, aurait-il trouvé la moindre excuse s'il était laissé aller à ouvrir le feu sur le navire de commerce ? Les neutres auraient-ils prêté pour un instant seulement l'oreille à des apologies répétées, après chaque méfait, par le gouvernement responsable ?

Le croiseur allemand, manifestement incapable, dans notre exemple hypothétique, d'affronter la lutte, aurait dû s'en aller sans toucher à la proie éventuelle, pourquoi en serait-il différemment du sous-marin, dans les conditions où s'est produite l'attaque du *Gulflight* ?

Nous avons suffisamment insisté sur l'obligation pour le belligérant de subordonner à une visite préalable tout acte de violence exercé contre un navire marchand. Cette visite constitue une des plus efficaces garanties que les neutres possèdent contre l'arbitraire des belligérants. Si cependant, malgré l'illégalité flagrante des prétentions allemandes, les violations du droit n'ont fait que se multiplier, il faut l'attribuer principalement à l'absence d'une action solidaire des puissances neutres et à l'attitude de tempori-

sation du Président Wilson. Si, au contraire, la formation d'une ligue des neutres ou une action plus déterminée du chef de la grande République Nord-Américaine avait réussi à faire respecter les droits imprescriptibles des non-combattants et à endiguer les velléités de l'Allemagne de passer outre au devoir primordial qu'est l'exercice de la visite, la question des attentats aux vies et aux biens des neutres se serait posé dans des termes moins aigus, si elle eût dû se poser jamais.

CHAPITRE III

LE DROIT DE PRISE

§ 1

Lorsque la visite et la perquisition soit en mer, soit dans un port sur lequel le navire suspect a été dérouté permettent de relever des indices suffisants pour maintenir la saisie, celle-ci n'est pas encore tenue pour définitive. Il est nécessaire de la déférer à un tribunal des prises qui déclarera dans un jugement si la capture a été opérée légalement ou non. Ce jugement est indispensable quelle que soit l'importance de la capture ; qu'elle comprenne le navire ou la cargaison seulement, ou le tout ensemble ; que des ayants-droit présentent ou non des réclamations. Ce tribunal (prize court en Angleterre, conseil des prises en France) a une composition qui varie suivant chaque pays, mais le droit qu'il applique est le droit international.

Qui dit droit international n'exprime pas pour cela un ensemble de règles bien définies ; au contraire, le droit international est la branche la moins précise de la science juridique. Empruntés le plus souvent à la coutume, ses principes laissent le champ ouvert à toutes les controverses. Malgré cette incertitude qui plane sur le droit international,

il n'en contient pas moins certaines règles qui ne sauraient plus être mises en question par aucun pays civilisé. L'une d'elles, celle qui servira de guide dans les développements de ce chapitre, veut qu'un belligérant puisse saisir et confisquer les navires marchands ennemis, qu'ils appartiennent à l'Etat ennemi ou seulement à ses sujets, c'est-à-dire, sans faire la distinction traditionnelle entre les biens de l'état et des particuliers. Nous n'entrerons pas dans les détails de la discussion qu'a soulevée et que soulève encore la question de l'inviolabilité de la propriété privée sur mer, car, si la doctrine connaît beaucoup d'opinions opposées, la pratique a abouti à une solution uniforme. Nous nous bornerons donc à rappeler, en quelques mots, les raisons mises en avant par les adeptes de la solution qui a triomphé en pratique. « La marine marchande, soit « dans son personnel, soit dans son matériel est un moyen « de guerre toujours prêt à venir en aide à l'Etat belligé-
« rant dont elle relève, à recruter sa marine militaire; en « un mot, à se transformer à la première réquisition en « instrument de guerre. A ce titre elle tombe directement « sous le coup des forces navales ennemies qui pourront « l'atteindre » dit Ortolan (1). Ceci est d'autant plus vrai que, comme on sait, certains gouvernements se préoccupent spécialement de développer une marine marchande qui soit en état de rendre des services éminents comme marine de guerre auxiliaire (subventions accordées aux armateurs). De plus le commerce maritime constitue un élément de force pour un état; si donc un belligérant réussit à évincer son adversaire de la haute mer, il possède déjà un avantage sérieux sur lui. Ce n'est pas seulement le navire ennemi

1. *Règles internationales et diplomatie de la mer*, t. II, p. 49.

qui est confiscable ; le même sort est réservé à la cargaison si elle appartient à un sujet ennemi (que ce soit ou non le propriétaire du navire) ; par contre, la propriété neutre trouvée à bord d'un navire belligérant doit être relâchée. Cette règle ne devint universelle qu'à partir de la déclaration de Paris de 1856, dont l'article 3 dit : « La marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre (1), n'est pas saisissable sous pavillon ennemi. » C'est l'usage également de rendre au capitaine et à l'équipage leurs propriétés et effets particuliers. Sauf ces deux restrictions, l'expropriation devrait être complète. C'est là une conséquence bien rigoureuse de l'état de guerre, dans les temps modernes, où les relations internationales, en particulier sous l'aspect du commerce maritime, ont pris un essor si brillant. Si l'expropriation de la propriété individuelle ennemie devait être appliquée indistinctement dans tous les cas, et surtout immédiatement après l'ouverture des hostilités, elle aurait constitué une gêne considérable au libre épanouissement du commerce international maritime. Aussi, un certain nombre d'exceptions se sont imposées successivement, de façon à atténuer les durs effets du principe. Elles ont trouvé leur expression définitive dans les conventions de La Haye, de 1907.

La première de ces exceptions concerne les navires ennemis au début des hostilités. Elle fait l'objet de la 6^e convention de La Haye. Les puissances veulent garantir la sécurité du commerce international contre les surprises de guerre. Les opérations commerciales, traitées de bonne foi, souffriraient beaucoup du fait d'une guerre déclarée subitement. La crainte de brusques conflits est une entrave

1. Voir chapitre IV.

considérable au développement spontané des relations maritimes, aussi pour mettre les commerçants et armateurs à l'abri de cette insécurité, un régime particulier est accordé aux navires au début des hostilités. Ce régime trouve son origine dans la pratique assez ancienne de *l'indult*. Elle consiste à accorder aux navires ennemis stationnés dans des ports nationaux un délai de faveur (*days of grace*) pour leur permettre de rejoindre un port quelconque où ils croient être en sécurité. Cette pratique fut inaugurée lors de la guerre de Crimée : un délai de six semaines fut accordé par l'Angleterre et la France aux navires russes ; l'innovation fut bien accueillie par la Russie qui accorda le même délai aux navires français et anglais se trouvant dans les ports russes. Depuis lors, la pratique se généralisa.

Au cours de la guerre de 1870-71, la France donna un délai de 30 jours aux navires allemands pour sortir des ports français (1).

Pendant la guerre hispano-américaine, les Etats-Unis accordèrent à l'Espagne un délai d'un mois, tandis que celle-ci ne consentit que le court délai de 5 jours. Il y eut encore application de l'indult, lors de la guerre entre la Russie et le Japon. Si les délais n'ont pas été uniformes, la pratique n'en est pas moins solidement établie dans les rapports entre les pays civilisés, aussi l'accord a-t-il pu facilement se réaliser à La Haye. Néanmoins, la 6^e convention ne transforme pas la pratique de l'indult en une obligation pour les belligérants : elle lui laisse son caractère

1. Le roi de Prusse décida tout d'abord d'exempter de la capture les navires français ; mais par l'ordonnance du 19 janvier 1871 il révoqua cette mesure tout en ajournant jusqu'au 10 février la mise en vigueur des nouvelles dispositions.

facultatif. L'article 1^{er} dit en effet que « lorsqu'un navire
« de commerce relevant d'une des puissances belligérantes
« se trouve, au début des hostilités, dans un port ennemi,
« *il est désirable* qu'il lui soit permis de sortir librement,
« immédiatement ou après un délai de faveur suffisant, et
« de gagner directement, après avoir été muni d'un laissez-
« passer, son port de destination ou tel autre port qui lui
« sera désigné ».

Malgré le caractère facultatif de cette disposition, les puissances belligérantes en 1914 se sont appliqués (bien qu'à des degrés différents) à se conformer à ce vœu.

Dans sa lettre contenant la déclaration de guerre à la France, l'ambassadeur allemand de Schœn écrivit :

« J'ai en même temps l'honneur de porter à la connaissance de votre Excellence que les autorités allemandes retiendront les navires marchands français dans les ports allemands, mais qu'elles les relâcheront si dans les quarante-huit heures la réciprocité complète est assurée ». Le gouvernement français accorda aux navires allemands un délai de 7 jours francs pour sortir librement des ports français et gagner le port de destination (1). Toutefois il exempta de cette faveur « tous les navires dont la construction, l'aménagement ou l'affectation indiqueront qu'ils sont susceptibles d'être transformés en bâtiments de guerre ou affectés à un service public ».

L'Angleterre n'a pas pu arriver à une entente avec l'Allemagne. La *London Gazette* du 5 août 1914 publia un ordre en conseil qui, sous bénéfice de réciprocité à l'égard des navires anglais, accordait un délai allant jusqu'au 14 août minuit pour tous les navires allemands d'une

1. Décret du 4 août 1914.

jauge ne dépassant pas 5.000 tonnes et d'une vitesse inférieure à 14 nœuds. Cette distinction n'est pas faite arbitrairement car la 6^e convention elle-même (voir art. 5) prévoit qu'il n'y aura pas lieu d'appliquer le régime de faveur aux navires que leur construction rend susceptibles d'être transformés en bâtiments auxiliaires de guerre. En tout cas, ce ne fut pas cette raison qui empêcha l'entente de s'établir entre l'Angleterre et l'Allemagne. Il faut en accuser plutôt le désarroi qui régnait dans les communications télégraphiques pendant les premiers jours de la guerre ; un malentendu ne permit pas la transmission exacte des propositions. Par contre, l'entente se fit parfaitement entre l'Autriche-Hongrie d'un côté, la France et l'Angleterre de l'autre, sur les bases respectives du décret français et de l'ordre en conseil précités.

Lorsque l'Italie déclara la guerre à l'Autriche-Hongrie, elle ne donna point de délai de faveur aux navires autrichiens réfugiés dans ses ports. Nous ne croyons pas que l'Autriche-Hongrie eût de ce chef des griefs contre sa nouvelle ennemie : les navires autrichiens auraient quand même été dans l'impossibilité de rejoindre leurs ports nationaux car ils auraient couru le risque d'être capturés par les unités de la flotte franco-britannique qui était maîtresse de l'Adriatique, ces unités n'ayant pas à tenir compte des laissez-passer des autorités italiennes. Cela est d'autant plus certain qu'à ce moment il n'y avait pas encore unité de but poursuivi entre les alliés et la nouvelle ennemie de l'Autriche (1).

1. Nous tenons à signaler une question, susceptible d'acquérir une réelle importance, si le règlement relatif aux navires de commerce au début des hostilités devait posséder, dans l'avenir, force obligatoire. Supposons, l'accord réalisé entre l'Allemagne et l'An-

Les raisons qui militent en faveur de l'établissement d'un régime spécial pour les navires marchands stationnés au moment de la déclaration de la guerre dans les ports des états devenus ennemis, doivent s'appliquer également aux navires qui entrent dans ces ports dans l'ignorance de l'état de guerre. Sous l'angle que nous envisageons, il n'y a point de différence entre ces navires. Il y a surprise dans les deux cas, et la surprise est plus grande plutôt pour les navires ayant effectué une longue traversée que pour ceux qui, en contact avec le port, pouvaient se rendre compte de la tournure prise par les événements.

La pratique de l'indult fut donc étendue parallèlement à cette catégorie de navires, et l'art. 1^{er} de la 6^e convention de La Haye le constate dans son alinéa 2 en les termes suivants : « Il en est de même (voir alinéa 1, page 54) du navire ayant quitté son dernier port de départ avant le commencement de la guerre et *entrant dans un port ennemi* sans connaître les hostilités ».

Lorsque l'indult n'a pas été accordé aux navires marchands ou lorsqu'ils n'ont pas pu profiter des délais par suite d'un cas de force majeure, ils n'en bénéficient pas

gleterre et un délai de faveur de plusieurs jours réciproquement assuré. Les navires britanniques, relâchés par l'Allemagne, gagneraient librement les ports anglais ; quel pourrait être le sort des navires allemands relâchés par les Anglais et munis de sauf-conduits anglais ? Ces derniers seraient-ils respectés par exemple par les croiseurs de la France, alliée de l'Angleterre ? Le doute est permis étant donné surtout que les arrangements concernant le régime des navires en question n'ont pas lieu simultanément. Dans l'état actuel de la coutume, le sort des navires allemands qui auraient été relâchés par l'Angleterre, aurait pu être plus que précaire, au cas où la France ne se fut pas engagée à respecter les laissez-passer de son alliée.

moins d'une dérogation à la règle générale : ils ne peuvent pas être confisqués. L'état ennemi peut seulement les saisir sous l'obligation de restitution à la fin de la guerre, ou les réquisitionner moyennant indemnité.

Le même système fut admis à La Haye à l'égard des navires ennemis *rencontrés en haute mer* et naviguant dans l'ignorance des hostilités. C'est l'article 3 qui vise cette catégorie de navires. Il n'a malheureusement pas réuni l'unanimité des suffrages lors de la signature de la 6^e convention. Certains pays firent une réserve sous l'article 3, qu'ils jugeaient trop peu libéral. Ils demandaient la liberté complète pour ces navires. L'Allemagne, notamment, pensait que ne possédant pas de ports sûrs en dehors de la métropole, ses croiseurs ne sauraient pas saisir ou réquisitionner dans les conditions déterminées par l'article 3, les navires ennemis rencontrés, alors que l'Angleterre ou la France, par exemple, auraient toute facilité de le faire.

Cette réserve sous l'article 3 permit à la France de ne pas traiter, d'une manière particulière, les navires allemands rencontrés en haute mer dans l'ignorance des hostilités. Le conseil des prises français a eu de nombreux cas à juger, où l'application de l'article 3 aurait épargné à des propriétaires allemands la confiscation de leurs biens (1).

1. Cf. Séances du conseil des prises siégeant à Bordeaux, les 28 et 29 décembre 1914 (*J. off.*, 3, 9, 15 avril 1915). Condamnation des navires allemands : *Barmbek*, *Frieda Mahn*, *Martha Bockhahn*, *Czar Nicolai II*, etc.

Voici le considérant qu'on retrouve dans toutes ces causes et qu'il est utile de reproduire :

« En s'abstenant de ratifier l'article 3 et en refusant ainsi de s'engager à ne pas capturer les navires rencontrés en mer dans les conditions qu'il prévoit, l'Allemagne a, par une nécessaire récipro-

La conduite du gouvernement français fut tout à fait correcte car la réciprocité est une condition primordiale de l'exécution de conventions internationales.

L'Angleterre, malgré la réserve faite par l'Allemagne sous l'article 3, était désireuse de le voir appliqué aux navires allemands, et fit une proposition en ce sens dans l'ordre en conseil du 5 août 1914, mais la tentative ne put pas aboutir pour les raisons déjà indiquées (1). Par contre, l'article 3 fut mis en vigueur dans les rapports entre l'Angleterre, la France et l'Autriche.

Ce qui vient d'être dit pour les navires ennemis est également vrai pour les marchandises ennemies trouvées à bord : elles ne peuvent être confisquées, mais seulement saisies sans indemnité, avec obligation de restitution à la fin des hostilités ou réquisitionnées moyennant une indemnité. Cela est exact pour tous les cas examinés plus haut. Cependant, comme l'Allemagne n'a pas accepté l'alinéa 2 de l'article 4 de la 6^e convention ayant trait aux marchandises trouvées à bord des navires rencontrés en mer dans l'ignorance des hostilités, ses ressortissants n'ont pas bénéficié de ce régime favorable.

Mais si importante que soit la 6^e convention, ses dispositions ne visent qu'un temps très limité : le début des hostilités. Il y a d'autres exceptions au principe général qui autorise la confiscation de navires ennemis et de la cargaison qui appartient à des sujets ennemis. Elles sont prévues par la 11^e convention de La Haye de 1907.

Son article 3 consacre l'immunité des « bateaux exclusivité, enlevé à ses nationaux tout droit à réclamer le cas échéant. le bénéfice du dit article ».

1. Près de 100 navires allemands furent saisis par l'Angleterre, dans l'ignorance des hostilités et confisqués.

vement affectés à la pêche côtière » ; il a pour objet d'épargner à des gens pauvres un dommage qui serait sans utilité pour les belligérants. Aussi cette immunité doit-elle cesser dès que ces bateaux de pêcheurs s'immiscent dans les opérations navales.

La cour des prises anglaise a eu à juger un cas douteux : le contre allemand *Berlin* fut arrêté le 6 août 1914 alors qu'il se livrait à la pêche à 500 milles des côtes allemandes. La cour prononça la confiscation de ce navire (1). Cette sentence, à notre avis, n'est en contradiction ni avec l'esprit, ni avec la lettre de la 11^e convention, car le navire condamné n'était affecté à la pêche côtière. Il suffit de connaître le rôle qu'ont joué dans la guerre actuelle les petits navires, spécialement les chalutiers armés, chargés de la surveillance et de la chasse de sous-marins, pour s'incliner devant la décision de la cour anglaise. On peut même raisonnablement prévoir qu'à une prochaine conférence internationale les états, instruits par l'expérience de cette guerre, abandonneront la restriction contenue dans l'article 3 de la 11^e convention.

L'article 4 de la même convention établit l'immunité des navires « chargés de missions religieuses, scientifiques ou philanthropiques ». Ce sont des considérations humanitaires qui inspirèrent cette solution (2).

1. *Times*, 29 oct. 1914.

2. Lors de l'investissement par terre et par mer de la forteresse allemande de Kiaou-Tchaou, le vapeur allemand *Plakat*, ayant à bord des évacués, fut saisi alors qu'il faisait route vers Tiensin et traduit devant la Cour des prises de Hong-Kong. Le gouvernement allemand, par une note verbale adressée à l'ambassadeur des Etats-Unis, protesta auprès du gouvernement britannique contre la mise

Enfin une dernière exception résulte de la 10^e convention relative aux navires-hôpitaux. Il va de soi que ces bateaux doivent s'abstenir de prendre quelle que part que ce soit aux opérations militaires, notamment de rendre service comme éclaireurs. Si un navire hôpital outrepassait ses droits, il ne pourrait plus bénéficier de l'immunité en question. C'est pour ces raisons que le navire-hôpital allemand *Ophelia* fut traduit devant la cour des prises anglaise (1) et condamné le 21 mai 1915.

Il n'y a pas lieu de nous demander ici si les conventions auxquelles nous nous sommes référés ont ou non force obligatoire pour les belligérants, au cours de la guerre actuelle, étant donné que certains d'entre eux, notamment la Turquie, la Serbie et le Monténégro ne les ont pas ratifiées ; il serait oiseux d'entrer dans la discussion de cette question car les belligérants ont donné une adhésion tacite à toutes les exceptions, que nous avons passées en revue, du principe autorisant la confiscation de la propriété ennemie sur mer. Leur acceptation confirme la justice même du principe et montre que les belligérants ne cherchaient qu'à priver leurs ennemis d'un élément de la puissance mili-

en jugement du navire saisi, en invoquant l'article 4 de la 11^e convention.

Il fut répondu du côté anglais qu'il appartenait exclusivement à la Cour des prises de déterminer si le cas rentrait dans les prévisions de l'article 4 de la 11^e convention. Il fut encore avancé que le navire remplissait plutôt une mission militaire, en aidant à prolonger la résistance de la forteresse, et qu'au surplus l'Allemagne était mal venue à présenter des réclamations après avoir fait torpiller l'*Amiral Ganteaume*, alors qu'il transportait des réfugiés fuyant l'invasion et accomplissait ainsi incontestablement une mission philanthropique. Le *Plakat* fut condamné et confisqué (*Times*, le 24 avril 1915).

1. *Times*, 4 mai 1915.

taire et navale, en reléguant au dernier rang les considérations de lucre qui prévalaient au temps des corsaires.

Contre ce principe l'Allemagne prétendit lutter violemment ; elle se posa en défenseur désintéressé de la liberté des mers, c'est-à-dire de l'inviolabilité de la propriété privée. Les motifs de cette attitude sont trop évidents pour y insister ; sur sa sincérité d'utiles renseignements peuvent être recueillis dans les documents historiques. Si le point de vue du gouvernement allemand avait été accepté par les belligérants, le rôle d'une flotte de guerre aurait été réduit à peu de chose ; grâce aux moyens de défense sous-marins et aériens, il est facile d'interdire l'accès d'une côte malgré la supériorité de la force assaillante, cela est amplement prouvé par l'aspect des opérations maritimes dans l'Adriatique, la mer du Nord et la Baltique, où la supériorité écrasante qu'ont respectivement eu dans ces différentes mers les flottes franco-italienne, anglaise et allemande ne leur procura que des avantages *militaires* secondaires. Dans la guerre navale, au sens étroit du mot, la flotte de guerre ne joue plus qu'un rôle défensif ; elle protège les côtes et les convois. Des combats en haute mer, recherchés par les flottes hostiles, sont une rareté. Ce n'est plus guère que dans la guerre au commerce maritime de l'ennemi que la flotte est appelée à agir offensivement. Si le premier rôle a été celui du passé, c'est surtout le deuxième qui acquit l'importance principale de nos jours et l'aura dans l'avenir. C'est ce rôle qu'on a baptisé du nom « navalisme ».

L'Allemagne militariste dénonce au monde les horreurs du « navalisme » anglais et convie les neutres à se joindre à elle pour le combattre efficacement. Ainsi, après avoir accumulé pendant près d'un demi-siècle des forces immenses pour battre ses ennemis sur terre, et après avoir réussi,

d'un premier élan, à arracher des gages pour dicter sa volonté, l'Allemagne aurait voulu que les forces maritimes accumulées par l'Angleterre restassent sans exercer leur influence sur la marche des événements. Or, en dénonçant le « navalisme », le gouvernement allemand oublia un point qui est essentiel, savoir, que le « navalisme » n'entra en jeu qu'après que le militarisme l'eut provoqué, et que ce n'est qu'à mesure que les dangers de domination allemande s'accroissaient, qu'augmentèrent en même temps les rigueurs avec lesquelles les forces maritimes agirent contre le commerce maritime de l'Allemagne. La guerre sur terre ne consiste pas seulement à battre l'armée ennemie ; elle vise surtout à réduire le pays ennemi, pour le mettre hors d'état de continuer la lutte. La décision à présent ne s'obtient plus toujours et uniquement sur le champ de bataille (témoin, la guerre russo-japonaise), pourquoi ne pas envisager le rôle de la flotte sous ce côté ? Son rôle n'est pas uniquement de battre la flotte ennemie ou d'aider un débarquement sur la côte ennemie ; elle est encore un instrument employé en vue de paralyser économiquement l'ennemi. Militarisme et « navalisme » se tiennent ; le deuxième est le corollaire du premier. Aussi, n'est-il point paradoxal de prétendre que les partisans de l'inviolabilité de la propriété privée sur mer (il va de soi que nous ne comptons pas parmi eux un partisan aussi peu convaincu que le gouvernement allemand) ont perdu... et gagné leur cause grâce à la guerre actuelle. Si cette guerre doit amener l'effacement définitif du danger militariste, la liberté complète des mers aura enfin sa raison d'être et l'on pourra espérer son maintien définitif ; la paix ne devrait-elle pas nous apporter l'affranchissement de ce danger ; l'inviolabi-

lité de la propriété privée sur mer n'aura été qu'un rêve évanoui.

La pratique actuelle, consistant à confisquer la propriété individuelle sur mer étant ainsi justifiée, voyons à présent comment elle s'exerce.

Nous avons déjà dit que toute capture doit être soumise à l'appréciation d'un tribunal des prises. Mais le rôle que joue ce dernier n'est pas toujours pareil et il y a une profonde différence suivant que le navire saisi est ennemi ou neutre. En effet, tout navire ennemi, réserve faite des exceptions examinées plus haut, par cela seul qu'il est ennemi est confiscable *de plano*; au contraire, un navire neutre n'est confiscable que dans certains cas bien déterminés; de même, la marchandise ennemie, trouvée à bord d'un navire ennemi, est également confiscable dans tous les cas indistinctement alors que la marchandise neutre ne l'est que si elle constitue de la contrebande de guerre. Donc, dans le premier cas le tribunal des prises n'a, à proprement parler, qu'à enregistrer un fait accompli, car l'expropriation du navire ennemi remonte au moment où il a été saisi. Généralement, l'identité du navire ennemi est évidente; il n'y a que des cas extrêmement rares où des difficultés peuvent s'élever au sujet d'un navire ennemi saisi.

Au contraire, au sujet de la capture d'un navire neutre, le tribunal des prises aura à décider si le navire est vraiment coupable d'une action reprehensible envers le belligérant capteur et c'est alors seulement, après un procès en règle, qu'il prononcera la condamnation. Il s'agit dans ce dernier cas de faire la preuve que le navire saisi a enfreint une règle admise dans l'intérêt des belligérants et ce n'est qu'après l'établissement de cette preuve que s'effectue le

changement de propriété, alors que dans le cas du navire ennemi, comme nous disions, la capture fait passer immédiatement la propriété à l'Etat capteur. Cette distinction est capitale car elle permet de résoudre la question délicate de la destruction des prises ennemies ou neutres.

§ 2

De ce que nous venons de dire il ressort clairement que le belligérant capteur est libre de faire de la prise ennemie ce que bon lui semble. Aucune réclamation ne pourrait venir du propriétaire ennemi, étant donné que la mutation s'opère automatiquement par le fait de la saisie. La destruction de la propriété ennemie capturée est parfaitement licite : le capteur ne fait que détruire sa propriété à lui. C'est un droit qu'on ne saurait plus contester sérieusement. La pratique le connaît depuis longtemps.

En 1812, les Etats-Unis, en guerre avec l'Angleterre, avaient donné à leurs forces navales l'ordre de détruire leurs prises à moins de cas extraordinaires justifiant manifestement une exception. Au cours de la guerre de Sécession, les croiseurs et corsaires sudistes, faute de ports où leurs prises auraient pu être amenées, détruisaient systématiquement les navires de commerce des Etats du Nord.

Pendant la guerre franco-allemande de 1870, le croiseur français *Desaix* détruisit les navires allemands *Ludwig* et *Vorwärts*. De même, la corvette allemande *Augusta* incendia le vapeur français *Max*.

Les cas de destruction furent assez nombreux au cours de la guerre russo-japonaise.

Ces exemples nous montrent que les belligérants ne se faisaient pas de scrupule de détruire les navires marchands

ennemis au lieu de les capturer là où les circonstances ne leur permettaient pas de les conduire aisément dans leurs ports. Capture ou destruction, c'est tout un lorsqu'il s'agit de navires ennemis; ces deux choses doivent être assimilées. Si on n'a pas songé aux conférences de La Haye et de Londres à discuter la question de la destruction de prises ennemies, c'est que cette faculté est solidement enracinée dans le droit international. Du reste, il y a une disposition de la 6^e convention de La Haye qui touche indirectement à la matière. L'art. 3, dont nous avons déjà eu l'occasion de parler, à propos de navires ennemis rencontrés en mer dans l'ignorance des hostilités, déclare qu'« ils sont seulement sujets... à être détruits à charge d'indemnité... »; si on parle d'indemnité, c'est parce que l'on veut exempter cette catégorie de navires de la confiscation; néanmoins, on permet leur destruction. *A fortiori*, dans les cas où l'exercice du droit de capture est pleinement reconnu, la destruction doit pouvoir le remplacer.

Au cours de la guerre actuelle l'Allemagne entendait user largement de la faculté de détruire les navires marchands ennemis et cela pour la bonne raison qu'elle se trouvait dans l'impossibilité de faire conduire ses prises dans un port. Les ports allemands de la métropole étaient trop éloignés des endroits où opéraient les forces navales allemandes, et ceux des colonies furent bientôt occupés par les ennemis de l'Allemagne. C'est tout juste si l'on connaît deux cas où des prises faites par les Allemands ont été amenées dans des ports neutres (américains) (1). Il

1. *Farn et Appam*. L'affaire du *Farn* se présente dans des conditions un peu particulières. Ce navire anglais fut capturé le 5 octobre 1914, par le croiseur allemand *Karlsruhe* et employé comme auxiliaire de la flotte allemande jusqu'au 12 janvier 1915,

Pchédécki.

est très douteux que les gouvernements neutres toléreraient une telle pratique exercée sur une grande échelle. L'affaire *Appam* en instance devant le tribunal des Etats-Unis doit définitivement décider de l'attitude de ce pays relativement aux prises emmenées dans ses ports. Quoi qu'il en soit de cette question, la raison qui empêcha l'Allemagne de conserver ses prises fut la faiblesse relative de ses forces navales dans les mers lointaines. Dès le début des hostilités, la flotte de l'Extrême-Orient quitta la baie de Kiaou-Tchaou ; les quelques vaisseaux puissants comme le *Gneisenau*, le *Scharnhorst*, le *Leipzig*, le *Dresden*, le *Nurnberg*, naviguant de conserve formèrent une escadre qui soutint deux batailles, dont une victorieuse, contre la flotte anglaise. Les autres, des croiseurs légers, comme l'*Emden* se mirent à parcourir les routes maritimes en y semant la terreur complète, pendant un certain temps. Des croiseurs auxiliaires, navires de commerce rapides transformés en navires de guerre, s'y joignirent bientôt. Le *Karlsruhe*, le *Prinz Eitel Friedrich*, le *Kronprinz Wilhelm* sont ceux qui firent le plus parler d'eux. L'activité des croiseurs auxiliaires a été critiquée et en les appelant « corsaires » on semblait leur reprocher une violation flagrante de la déclaration de Paris de 1856, dont l'article 1^{er} déclare abolir la course. Cette question doit nous arrêter un instant.

Avant 1856, il était de pratique universelle de faire

date à laquelle il entra, battant pavillon allemand, à San yuan, Porto Rico. L'autorité américaine le traita comme navire de guerre auxiliaire et l'interna lorsqu'expira le délai de 24 heures. L'*Appam* fut capturé le 15 janvier 1916, sur la côte occidentale d'Afrique, lors de la fameuse croisière du vaisseau allemand *Mowe*. Un équipage de prise fut placé à son bord et il dirigea le navire sur un port américain.

armer par des particuliers les navires marchands afin de courir sus au commerce ennemi. Cette façon d'opérer était particulièrement utile à l'Etat dont la marine de guerre était moins forte que celle de son adversaire. Tout le monde ne pouvait cependant pas armer des « corsaires » : il fallait obtenir du gouvernement une « commission », sorte d'autorisation officielle accordée en général moyennant un cautionnement déposé par le propriétaire du navire et destiné à garantir l'observation par le corsaire des règles humanitaires et du droit des gens. Cela était indispensable étant donné le but principal du propriétaire du navire et de l'équipage : la poursuite du lucre, du butin, auquel le corsaire subordonnait, en général, les considérations d'ordre moral. C'est là la grande raison qui, lors du congrès de Paris, incita les nations civilisées à abandonner la pratique de la course.

On a soutenu que par cette convention les Etats dont la marine de guerre est relativement faible, se sont volontairement liés les mains et qu'ils se trouveraient placés dans une situation désavantageuse au cas d'une guerre contre un ennemi possédant une forte marine de guerre. On ajoutait encore qu'une grande guerre qui mettrait aux prises les plus puissantes nations fera nécessairement revivre la course... en violation de la déclaration de Paris. Les appréhensions des théoriciens du droit international ne furent pas justifiées par les événements. Les conditions modernes de la guerre maritime ainsi que l'exorbitant pouvoir de coercition de l'Etat moderne vis-à-vis de ses sujets a rendu superflue l'institution de la course et nous allons voir tout à l'heure pourquoi celle-ci a irrévocablement disparu de l'arsenal des armes dont peut disposer un Etat, engagé dans une guerre maritime.

Au cours de la guerre actuelle, la plupart des belligérants, usant de leur pouvoir de réquisition, ont converti de nombreux navires marchands appartenant à leurs nationaux en navires de guerre auxiliaires. Ces navires, comme tous les autres vaisseaux de guerre, étaient placés sous l'autorité directe, le contrôle immédiat et la responsabilité de l'Etat. Le commandant et l'équipage étaient au service de l'Etat. Les équipages étaient soumis à la discipline militaire et les navires devaient observer les lois et les usages de la guerre, à l'instar des forces navales régulières. De plus, les navires de commerce ainsi transformés, ayant été enlevés momentanément à leurs propriétaires, n'opéraient plus pour le compte de ces derniers, le butin fait recevait la même destination que celui qui tombait au pouvoir des forces navales permanentes. Tous ces traits marquent une opposition des plus tranchées entre les navires auxiliaires modernes et les corsaires qui opéraient pour le compte de leurs propriétaires et dont les équipages exempts de toute discipline se conformaient bien rarement aux prescriptions du droit des gens. Aussi, est-il injuste de décerner le titre de corsaires aux navires auxiliaires allemands. Leurs exploits, joints à ceux des croiseurs légers, remplissent une longue page de l'histoire de cette guerre. Environ 70 bateaux furent détruits par ces unités. L'*Emden* a à son actif 19 destructions, le *Karlsruhe* 17, le *Prinz Eitel Friedrich* 11, etc.

D'ailleurs, quelque importantes que puissent sembler les pertes subies par le commerce ennemi du fait de l'activité de ces navires, on ne saurait les comparer aux résultats de la campagne destructrice de sous-marins, commencée en février 1915. Plus des deux tiers des navires détruits au

cours de la guerre (1) l'ont été par des sous-marins. L'énormité de cette proportion laisse déjà entrevoir qu'il y a eu de la part de ces derniers certains manquements à leurs devoirs. Nous avons soutenu que la destruction d'un navire ennemi peut et doit être assimilée à sa capture ; par cela même, la destruction ne peut évidemment pas augmenter en quoi que ce soit les prérogatives du belligérant vis-à-vis du commerce innocent. A coup sûr, le belligérant doit se conformer aux principes établis, qu'il confisque le navire rencontré ou se borne à le détruire. Or, ce sont précisément ces principes que l'emploi du sous-marin allait violemment heurter.

La Déclaration de Paris de 1856, dans son article 3, déclare que « la marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi ». Si un belligérant saisit et confisque un navire marchand ennemi, à bord duquel voyage une marchandise neutre, non contrebande de guerre, il doit la restituer à son légitime propriétaire. Si le belligérant ne peut pas confisquer la marchandise neutre, à plus forte raison lui est-il interdit de la détruire. Or, étant donné que la marine marchande de l'Angleterre et de la France dépasse la moitié de la marine mondiale (y compris la marine commerciale austro-allemande, contrainte à l'inaction) il va de soi qu'un grand nombre de navires appartenant à des sujets de ces deux nations étaient chargés également de marchandises neutres. De la sorte, si l'Allemagne voulait couler indistinctement tout navire de commerce ennemi, elle risquerait fort de léser des intérêts bien protégés en droit. Ce risque était infiniment moindre avec les navires

1. V. page 83.

de guerre de surface qui pouvaient parfaitement déterminer, par l'exercice du droit de visite, le caractère des marchandises transportées par les navires arrêtés. Le sous-marin au contraire se bornait à un examen sommaire, et le plus souvent même s'en dispensait, se contentant d'un avertissement pour permettre à l'équipage de s'embarquer dans les canots. Les neutres, propriétaires de marchandises ainsi détruites en violation de la déclaration de Paris, adressèrent des réclamations à l'Allemagne, et la cour des prises allemande eut à plusieurs reprises à se prononcer sur des demandes en dommages-intérêts. Les demandes furent repoussées pour le motif que la loi allemande sur les prises ne reconnaît point de réclamation au sujet de marchandises neutres et innocentes d'un navire ennemi détruit (1). Un tel point de vue est la négation de la déclaration de Paris. Le motif véritable qui inspirait la cour des prises allemande est celui qui fut traduit dans un article de la *Gazette de Cologne*. « S'il en était autrement (c'est-à-dire si on devait indemniser les propriétaires neutres des cargaisons détruites), le commandant d'un vaisseau de guerre allemand, avant de procéder à la destruction d'un navire, serait troublé par l'appréhension que le dommage ainsi causé à l'ennemi serait peut-être moindre que celui causé à l'empire allemand en supposant que ce dernier ait à payer une compensation pour la cargaison neutre détruite avec le navire. Vu le peu de temps dont il dispose, le commandant du vaisseau de guerre sera hors d'état de se faire une opinion à cet égard (2) ». Cette plaidoirie n'a pas de valeur juridique. Elle constitue un aveu de plus de

1. *Times*, 17 mars 1915.

2. Passage emprunté au *Times*, 17 mars 1915.

l'infériorité du sous-marin et de son inaptitude de satisfaire les exigences du droit.

Nous avons déjà parlé de la destruction des navires ennemis et des cargaisons neutres voyageant à leur bord ; il nous reste à étudier le problème de la destruction des navires neutres.

A première vue on n'aperçoit pas du tout en vertu de quel droit un belligérant permettrait à ses forces navales d'opérer la destruction de navires de commerce neutres. Les routes maritimes sont libres, malgré la guerre, et on ne conçoit pas comment un belligérant pourrait commettre contre un navire neutre un acte qui a toutes les apparences d'un acte de guerre ? Pourtant, si étonnant que cela paraisse, les gouvernements neutres n'ont pas vu, par le passé, dans la destruction de leurs navires, des actes de gravité exceptionnelle et c'est précisément cette attitude des neutres qui a permis à une pratique condamnable de s'implanter en droit maritime bien que la doctrine se soit presque unanimement refusée à l'admettre avant la guerre russo-japonaise où elle apparut pour la première fois.

— C'est le droit reconnu au belligérant de réprimer le trafic de contrebande au profit de son ennemi qui fournit le plus solide argument par quoi l'on puisse justifier la destruction de navires neutres. Voici, en effet, le raisonnement qu'on peut tenir :

Le navire de guerre, préposé au contrôle du commerce maritime, peut et doit empêcher tout transport de contrebande destinée à l'ennemi. Son but, semble-t-il, serait atteint s'il s'était borné à confisquer (ou, s'il préfère, à détruire) les marchandises constituant cette contrebande. Or, la pratique internationale (et la doctrine l'a approuvée) a depuis longtemps élargi ce droit du belligérant ; on con-

sidère que le propriétaire du navire neutre qui se livre en temps de guerre sciemment à un commerce repréhensible, assume une certaine responsabilité envers le belligérant, ce qui permet à ce dernier de prononcer contre le propriétaire coupable, en guise de pénalité, la confiscation du navire.

Toutefois, les règlements intérieurs de différents Etats ne sont pas d'accord sur le taux à partir duquel la découverte de la contrebande entraînera la confiscation du navire. Pour certains, il suffit de la moitié, soit de la valeur totale de la cargaison, soit de son volume ou de son poids ; d'autres, comme la France, adoptent la proportion plus libérale des trois quarts (1). Mais, pour tous, la seule sanction applicable, c'est la confiscation du navire ; là-dessus l'accord est parfait. L'ère des discussions ne fut ouverte qu'au cours de la guerre russo-japonaise, où des croiseurs russes se permirent de détruire des navires neutres. Les points de vue semblaient être inconciliables ; cependant la déclaration de Londres réussit à réaliser une entente (2).

Notre point de vue est net : la saisie d'un navire neutre, pour transport de contrebande, ou pour toute autre cause justifiant un tel acte, entraîne dépossession et non expropriation immédiate ; le propriétaire du navire peut parfaitement recouvrer son droit intégral si le conseil des prises du belligérant capteur ou une cour internationale estiment que la saisie a été opérée à tort, ou qu'une mesure aussi grave que la confiscation du navire ne paraît pas justifiée. Donc tant que le jugement validant la prise n'est pas inter-

1. Par le décret du 7 juillet 1916, la France se rallie au taux de 1-2.

2. Toutefois, il ne faudrait pas croire que cette déclaration ait eu force de loi pour les belligérants actuels. V. page 76.

venu, la propriété n'appartient pas encore à l'état capteur; la saisie ne lui donne qu'un droit éventuel qui peut s'évanouir complètement à la suite de la décision de la cour des prises. Comment dans ces conditions la destruction d'un navire neutre pourrait-elle être légitimée? On dit bien que le jugement de la prise est rétroactif et que si le tribunal reconnaît que la saisie a été légalement opérée le navire arrêté est censé avoir rétroactivement appartenu à l'état capteur dès le moment de la saisie. Cela est incontestable, mais qu'arriverait-il dans le cas où la saisie du navire, détruit entre temps, serait ultérieurement invalidée? (car toute prise, même détruite, doit être jugée). Une indemnité, sans doute, serait allouée au propriétaire injustement privé de son bien, mais cette indemnité ne compensera pas la perte subie par le commerce neutre en général, d'autant plus qu'en temps de guerre les marines marchandes des belligérants travaillent surtout pour le compte de leurs pays.

De plus, lorsque le belligérant se décide à accomplir un acte de violence contre un navire neutre — la destruction en est un, — il est indispensable qu'il ait la certitude que son acte se trouve dans les strictes limites du droit; or, cette certitude manque dans la généralité des cas.

Avec l'amplification du commerce maritime dans les temps modernes, la question de savoir si la cargaison est confiscable comme contrebande, la proportion de cette marchandise à bord, etc., sont des problèmes extrêmement ardu. La question de savoir si les marchandises sont destinées à la population civile ou au gouvernement ennemi est d'une complexité si grande que la longue et consciencieuse procédure des conseils des prises ne la débrouille pas sans difficulté, comment pourrait-on honnêtement l'abandonner au jugement forcément sommaire d'un com-

mandant d'une unité navale ? Ce dernier doit procéder dans la hâte, en craignant, dans la plupart des cas, d'être surpris par un vaisseau hostile qui pourrait le forcer d'abandonner la capture. Qu'importe qu'un jugement ultérieur, une fois le mal accompli, examine à nouveau les circonstances de fait, qu'il sera d'ailleurs le plus souvent impossible de reconstituer ?

M. de Martens, l'éminent jurisconsulte russe, fait ressortir l'importance de la tâche du commandant de vaisseau de guerre en cette occurrence.

« Eu égard à la grande distance qui sépare les ports russes des mers principales et de l'Océan, les navires que la Russie pourra se trouver dans le cas d'envoyer en croisière, seront souvent obligés de couler leurs prises. Cette mesure d'un caractère général soulèvera indubitablement contre notre pays un mécontentement universel. En effet, ce que les lois maritimes de tous les Etats considèrent comme un moyen auquel il n'y a lieu de recourir qu'à la dernière extrémité, et tout à fait par exception, se transformera nécessairement pour nous en règle normale. Cette circonstance augmente beaucoup la responsabilité de la Russie à l'endroit des neutres et il s'ensuit que le gouvernement russe devra choisir avec un soin extrême les officiers chargés de commander ses croiseurs (1) ».

Cette dernière recommandation n'est-elle pas significative ! D'importants intérêts neutres se trouveraient à la merci d'une erreur ou de l'incapacité d'un officier de marine. Cela est inadmissible.

Il est utile de rapporter également l'opinion de Bluntschli. Voici ce qu'il dit à l'article 672 de son « Droit international

1. De Martens, *Tr. de Dr. Int.*, t. III, p. 298-9, Paris, 1887.

codifié (1). « On n'est jamais autorisé à détruire le navire capturé sous prétexte que les ports de l'Etat auquel le navire vainqueur appartient sont bloqués, et qu'il est impossible d'y conduire la prise. La difficulté de trouver un port n'augmente pas les droits du capteur. L'anéantissement du navire capturé n'est justifiable qu'en cas de nécessité absolue, et toute atteinte à ce principe constituerait une violation du droit international ».

Deux choses sont dignes de remarque dans les opinions de ces auteurs qui font autorité en droit international. La première, c'est que la situation géographique, l'impossibilité, en raison de la situation des ports nationaux d'y amener les prises ne sont pas des raisons suffisantes pour justifier la généralisation d'une pratique tolérée à titre exceptionnel. L'autre point intéressant c'est l'absence d'une distinction entre la destruction des prises ennemies et la destruction des prises neutres, distinction à laquelle nous avons déjà habitué le lecteur. Elle transpire à peine chez Martens (car il parle de la responsabilité envers les neutres seulement) et n'existe point chez Bluntschli. S'il en est ainsi c'est parce que cette distinction n'est apparue nettement qu'à la 2^e conférence de La Haye et à la Conférence Navale de Londres. Elle manque également dans les instructions adressées par différents gouvernements à leurs forces navales à l'occasion des guerres passées. Cela s'explique parfaitement si on se rappelle que ces états n'envisageaient la destruction de prises, en général, qu'à titre secondaire.

La prohibition, en dehors des cas exceptionnels, de la destruction des navires neutres se trouvait bien établie en

1. P. 342.

doctrine et en pratique. Mais l'harmonie entre la théorie et la pratique a cessé d'exister à partir de la guerre russo-japonaise. La prédiction de de Martens devint réalité au cours de cette guerre. Les vaisseaux russes étaient très gênés pour amener leurs prises dans les ports russes, quand ils n'étaient pas empêchés complètement. Au lieu de les relâcher ou de se contenter seulement de détruire la cargaison prohibée, les croiseurs russes en plusieurs occasions détruisirent des navires neutres ; 8 navires (5 anglais, 2 allemands, 1 danois) furent coulés bas-mer. L'émotion fut grande en Europe particulièrement lors de la destruction du *Knight Commander* (anglais) et du *Théa* (allemand). L'Angleterre observa une attitude conforme à son opinion traditionnelle selon laquelle un navire neutre, faute par le capteur de l'amener devant une cour des prises, doit toujours être relâché. L'Allemagne, de son côté, condamna la destruction du *Théa*. Cependant, à la 2^e conférence de La Haye, elle appuya la proposition russe permettant la destruction de navires neutres dans certains cas, contre celle de l'Angleterre, tendant à une interdiction absolue de détruire les navires neutres.

La Russie venait de terminer la guerre avec le Japon et le souvenir des exploits de la marine russe était encore trop présent à la mémoire des délégués russes pour qu'ils pussent désavouer ce que 2 ans auparavant leur gouvernement considérait comme parfaitement légitime. Aussi, les plus chauds plaidoyers furent-ils prononcés par les délégués russes pour la défense de leur proposition. Néanmoins, l'accord n'intervint pas à la 2^e conférence de La Haye et la question fut reprise à la conférence navale de Londres. Après de longues discussions, l'entente s'est faite sur la formule imaginée par M. Renault, et les décisions furent

consacrée dans les articles 48 à 53 de la déclaration de Londres.

Quoique cette dernière reste sans force obligatoire (faute de ratification), il est néanmoins utile à s'y référer pour deux raisons : premièrement, parce qu'elle établit un régime conforme à celui que réclamait l'Allemagne à La Haye ; deuxièmement, parce que tous les Etats engagés dans la guerre actuelle manifestèrent au début l'intention de n'apporter aucune modification aux dispositions contenues dans la déclaration de Londres, relatives à la destruction de navires neutres. Or, ces articles établissent nettement le droit de détruire les prises neutres, mais seulement dans des cas exceptionnels, lorsque des circonstances spéciales se trouvent réunies ; il faut que l'observation par le navire capteur des règles sur les prises soit de nature « à compromettre la sécurité du bâtiment de guerre ou le succès des opérations dans lesquelles celui-ci est actuellement engagé » (art. 49). Cette disposition, dans l'esprit de ses auteurs, avait pour objet d'éviter la généralisation de la pratique dont parle de Martens, dans le passage précité.

Si un pays se trouvait bloqué par des forces maritimes supérieures il va de soi que ses unités envoyées en croisières seraient hors d'état d'amener leurs captures devant un tribunal des prises, et cela d'une manière permanente. Pourraient-elles détruire les navires neutres ? Non. Mais, si dans les conditions normales, un croiseur quoique possédant, en général, la liberté de conduire sa prise dans un port, se trouve en présence d'un navire neutre qu'il est impossible de convoier en raison de son état, ou, si se préparant à combattre la flotte ennemie, sa prise constituait une gêne pour lui, il pourrait alors la couler. Cette faculté est cependant subordonnée à une condition primordiale et

essentielle, à savoir que le commandant du navire capteur possède la conviction que le navire prisonnier est confis- cable : on ne saurait détruire ce qui n'est pas susceptible d'être confisqué. A la lumière de ces explications préala- bles nous pouvons aborder l'examen des faits.

Les flottes alliées n'ont pas détruit un seul navire neutre. La liste des navires neutres coulés par les Allemands est au contraire démesurément longue. Nous ne traiterons que quelques cas typiques. Il convient de distinguer deux pério- des. Pendant la première, ce sont des navires de surface allemands qui conduisent la guerre contre le commerce de l'ennemi. Pendant la deuxième, c'est le sous-marin qui est l'arme presque exclusive employée à ce même but. Les croiseurs allemands n'ont pas fait beaucoup de victimes parmi les navires neutres. Deux cas sont particulièrement à signaler : la destruction du navire hollandais *Maria* (21 septembre 1914) et du navire américain *William P. Frye* (27 janvier 1915). Tous les deux portaient des vivres à des- tination de l'Angleterre. Leurs cargaisons étaient-elles de la contrebande de guerre ? Un jurisconsulte aurait tout au moins hésité à l'affirmer : les commandants des navires alle- mands n'ont pas médité longuement avant de se prononcer pour l'affirmative.

Devant l'impossibilité d'amener ces navires dans un port, il fallait donc les relâcher ou les détruire. C'est la dernière solution qui fut adoptée carrément pour le *Maria*, avec quelques tergiversations pour le *William P. Frye*. En effet, dans ce dernier cas, le commandant du *Prinz Eitel Frie- drich* se décide d'abord pour la destruction de la cargaison seulement, mais lorsqu'il se rend compte que l'opération demande un temps trop long, il fait détruire le navire. Or, cette destruction ne rentrait certainement pas dans les cas

prévus par la déclaration de Londres : elle constitue une interprétation abusive de cette convention.

La sécurité du croiseur allemand dans le cas du *William P. Frye* n'était pas compromise particulièrement par cette prise, pas plus que le succès de ses opérations ultérieures ; seulement, il lui aurait matériellement été impossible de se rendre avec sa prise dans un port allemand, comme cela lui aurait d'ailleurs été impossible, à lui tout seul.

Telle est l'argumentation que le gouvernement des Etats-Unis aurait pu opposer à l'Allemagne, s'il n'avait pas à se prévaloir d'un texte particulier : le traité d'amitié de 1812, entre la Prusse et les Etats-Unis. L'Allemagne reconnut promptement que la responsabilité pour la destruction du navire lui incombait de par ce traité, tout en arguant que la conduite du capitaine du *Prinz Eitel Friedrich* était conforme au droit des gens, voilà pourquoi elle tenait à soumettre le cas à la cour des prises qui devrait fixer le montant de l'indemnité à payer aux propriétaires du navire. Les Etats-Unis n'acceptèrent pas cette façon de procéder et après l'échange de plusieurs notes, obtinrent satisfaction en ce sens que l'indemnité fut fixée en dehors de toute décision du tribunal des prises.

Alors que l'activité de croiseurs allemands s'était à peine fait sentir aux neutres, la situation devint très menaçante pour ceux-ci pendant la 2^e période, dont on peut placer le commencement au milieu du mois de février 1915.

L'emploi du sous-marin renversa l'ordre entre la règle et l'exception : désormais on coulera les navires neutres porteurs de contrebande sans trop se soucier des intérêts légitimes des neutres. Il est inutile de s'arrêter aux cas de navires neutres détruits avec ou sans préavis, par les sous-marins ou les aéroplanes allemands sans l'exercice préa-

table du droit de visite. C'étaient des actes inqualifiables et on ne peut que s'étonner qu'ils étaient aussi longtemps tolérés par les gouvernements intéressés. Ces actes sont absolument contraires aux principes du droit des gens et ne se règlent que par la voie diplomatique : par la soumission du coupable ou... son châtement.

La question des destructions des navires neutres, lorsque toutes autres prescriptions du droit maritime sont observées, peut, au contraire, se discuter.

Les circonstances exceptionnelles, dans lesquelles la doctrine et la pratique autorisaient, avant la guerre actuelle, la destruction d'un navire neutre, se rencontraient-elles, comme on l'a prétendu, inmanquablement, chaque fois qu'un sous-marin allemand opérait une capture, de manière à toujours permettre la destruction de celle-ci ? Nous ne le croyons pas. Tout d'abord, des cas sont connus où des sous-marins allemands conduisirent leurs prises dans des ports. Le professeur Rehm (1) cite le cas du bateau *Glenearse* qu'un sous-marin allemand arrêta sur la côte écossaise et emmena dans un port allemand de la mer du Nord. Nous avons nous-mêmes mentionnés la capture de deux bateaux hollandais qu'un sous-marin allemand conduisit à Zeebruge (2). Mais, le sous-marin eut-il été incapable, par sa nature, de conduire une prise neutre dans un port que cela n'aurait pas augmenté ses droits, pas plus qu'un aéroplane allemand, encore moins apte à convoyer une prise, n'eut été autorisé à détruire un navire neutre, quelque certitude qu'il possédât du caractère illicite de sa cargaison.

1. Rehm, La guerre sous-marine, dans la *Zeitschrift für Völkerrecht*, t. IX, fasc. 1.

2. Voir page 37.

Une impossibilité de convoyer la prise, résultant de la construction de l'engin « capteur », ou du blocus des côtes nationales ne saurait pas justifier la destruction.

Lorsque le sous-marin allemand, après un examen détaillé du navire américain *Leelanow* le coula le 26 juillet 1915 (1), il outrepassa ses pouvoirs car il aurait dû l'emmener dans un port allemand ; nous pouvons affirmer qu'en le faisant il n'aurait pas compromis sa sécurité ni le succès de ses opérations ultérieures, dans un degré plus élevé que ne l'aurait fait un croiseur allemand. Au contraire, il se trouve encore avantagé sur un croiseur en ce sens que surpris par une force hostile il aurait pu disparaître en plongeant, alors qu'un croiseur aurait difficilement évité un combat. L'insécurité existe toujours, même pour les unités d'un pays possédant la suprématie navale ; or, pour excuser la destruction d'un navire neutre, il faut qu'il y ait danger immédiat pour le capteur. Quant au succès des opérations dans lesquelles le sous-marin est engagé, il est évident que l'obligation d'accompagner sa prise restreindra singulièrement son activité ; mais en cela il se trouve dans la même situation qu'un petit torpilleur qui ne peut pas détacher une partie de son équipage pour le placer sur un grand navire neutre capturé afin de le diriger sur un port. C'est la nature intrinsèque du sous-marin qui lui rend difficile la tâche à laquelle il fut préposé et la destruction de prises neutres ne s'impose pas à lui en raison des conditions extérieures telles que les présente la déclaration de Londres.

En réalité, les commandants des sous-marins reçurent

1. Il n'y a rien à reprocher au sous-marin, dans notre cas, au point de vue du droit de visite.

de leur gouvernement carte blanche pour les opérations à l'intérieur de la zone de guerre, et ils détruisirent à tort et à travers. Les neutres ne tinrent aucun compte de cette zone et le gouvernement allemand a dû reconnaître implicitement l'illégalité de celle-ci. Voici ce qu'il est dit dans une note allemande remontant au mois d'octobre 1915 (1) : « S'il arrive néanmoins qu'un navire neutre ait à souffrir un dommage par l'action d'un sous-marin allemand dans la zone de guerre maritime, le gouvernement allemand reconnaîtra sans réserve sa responsabilité pour ces actes. Dans ces cas il exprimera ses regrets et payera des indemnités sans instituer une action de la cour des prises ».

C'est avec empressement que le gouvernement allemand cherchait à dédommager les victimes de ses sous-marins, lorsqu'il s'agissait de navires américains. L'exemple du *Tubantia* peut servir d'éclatant témoignage d'une conduite toute opposée à l'égard des petites nations. Lorsqu'il s'agit d'elles, on ne connaît plus de règle, le pire arbitraire est institué par le gouvernement allemand.

La situation n'était guère meilleure lorsque les torpillages de navires neutres étaient soumis au tribunal des prises allemand pour être jugés conformément au droit international. Ces actes étaient systématiquement approuvés par les juges allemands qui donnaient ainsi une attestation de l'infailibilité des commandants de sous-marins allemands. L'arbitraire du gouvernement allemand sanctionné par l'autorité judiciaire institua, grâce à l'emploi du sous-marin, un vrai régime de terreur pour la propriété privée neutre sur mer (2). Malheureusement, ce régime ne

1. *Official Documents, World Peace Fond.*, p. 172-173, vol. V, p. 5.

2. Voici un tableau des pertes subies, en navires, par différents

compromettait pas seulement la propriété ; ses effets étaient bien plus graves, il mettait en jeu la vie humaine.

§ 3

Nous avons jusqu'ici évité à dessein de toucher à la question du sort réservé à l'équipage et aux passagers se trouvant à bord de navires capturés ou détruits ; nous évitions ainsi d'embrouiller les problèmes touchant la propriété ennemie ou neutre sur mer. Dans les fréquentes discussions provoquées par la conduite de l'Allemagne, au cours de la guerre actuelle, et cela jusque dans les notes diplomatiques, on a souvent trop intimement lié la capture

états belligérants et neutres, pertes causées par l'action de la flotte, des mines et des sous-marins, mais dont le plus grand nombre est dû à l'activité de ces derniers. Ce tableau se rapporte à la période allant depuis le commencement des hostilités jusqu'au 31 mars 1916, et est emprunté à une liste publiée par MM. Blom et Van Der Aa, assureurs, d'Amsterdam.

<i>Belligérants.</i>		<i>Neutres.</i>	
Angleterre	401 navires ¹	Norvège	90 navires
Allèmgne	69 »	Suède	45 »
France	67 »	Hollande	43 »
Russie	35 »	Danemark	33 »
Italie	24 »	Grèce	10 »
Belgique	12 »	Etats-Unis	6 »
Japon	3 »	Espagne	4 »
Autriche-Hongrie . .	6 »	Roumanie	1 »
Turquie	12 »	Perse	1 »
Portugal	1 »		
	913 »		233 »

Si on considère que toute la marine marchande des pays neutres énumérés n'atteint peut être pas 1/3 de la marine des belligérants actuels, on arrive à la conclusion que les neutres ont été atteints dans une mesure aussi forte que les ennemis de l'Allemagne.

¹ Et 283 chalutiers et autres petits bateaux.

ou la destruction de navires avec le sort des personnes voyageant à bord de ces navires. En droit, ces deux questions sont tout à fait distinctes : le sort de l'équipage et des passagers doit être réglé tout à fait indépendamment du sort du navire.

Il faut rappeler tout d'abord que tous les états permettent qu'une partie au moins de l'équipage d'un navire marchand soit composée de sujets étrangers. Voilà pourquoi on rencontre au cours d'une guerre un navire marchand belligérant voyageant avec un équipage en partie neutre. Quel sera le sort de cet équipage si le navire vient à être capturé ?

La 11^e convention de La Haye de 1907 décide, dans ses articles 5 et 6, que les équipages y compris les capitaines et officiers, qu'ils soient neutres ou belligérants, ne seront pas faits prisonniers de guerre ; la liberté leur sera rendue sous la condition de certains engagements réclamés de tous les membres de l'équipage, nationaux de l'Etat ennemi ainsi que des officiers sujets de pays neutres. Les premiers devront s'engager formellement à ne prendre aucun service ayant rapport avec les opérations de guerre et les seconds à ne pas servir sur un navire ennemi pendant la durée des hostilités. Au cas où les belligérants n'auraient pas voulu se soumettre à ces dispositions restrictives, en raison de la non-ratification de cette convention par certains d'entre eux (art. 9), on retomberait dans la pratique la plus généralement suivie antérieurement, d'après laquelle les capitaines et les équipages de navires marchands ennemis capturés étaient faits prisonniers de guerre, souvent même sans qu'aucune distinction soit établie entre les marins de nationalité ennemie ou neutre. Si injuste que cette solution pouvait être, surtout pour les marins neutres, on pourrait

invoquer l'intérêt que présentait pour le belligérant capteur l'affaiblissement des effectifs pouvant éventuellement servir dans la marine de guerre de son ennemie. La 11^e convention de La Haye écartée, c'est à l'internement de l'équipage qu'aboutirait le droit du belligérant capteur.

Par le fait que la destruction du navire est substituée à sa capture, il n'en résulte aucune modification du statut de l'équipage ou des passagers à bord. La destruction du navire ennemi est autorisée parce que le capteur est censé avoir acquis la toute propriété du bien ennemi, mais de ce fait aucune nouvelle prérogative n'est créée au profit du belligérant contre l'équipage et les passagers. L'article 3 de la 6^e convention, dont nous avons déjà cité un passage (1) indique nettement quels sont les devoirs du belligérant lorsqu'il veut procéder à la destruction de navires ennemis. « Ils sont seulement sujets.... à être détruits.... sous l'obligation de pourvoir à la sécurité des personnes ainsi qu'à la conservation des papiers de bord ». De même, pour les quelques cas exceptionnels où la destruction d'un navire neutre est autorisée, l'article 50 de la déclaration de Londres, résume les devoirs du navire capteur en ces termes :

« Avant la destruction, les personnes qui se trouvent à bord devront être mises en sûreté, et tous les papiers de bord et autres pièces, que les intéressés estimeront utiles pour le jugement sur la validité de la capture devront être transbordées sur le bâtiment de guerre ». Cette deuxième obligation, de conserver les documents de bord, s'efface devant l'importance capitale de l'obligation de sauver les vies humaines. Cette obligation, le capteur ne saurait pas la méconnaître bien qu'elle constitue souvent un grand

1. V. page 65.

embarras pour lui : il peut même, en effet, être obligé d'abandonner sa prise, faute de pouvoir satisfaire à l'exigence imposée par le droit des gens. Notons également que cette exigence est beaucoup plus du droit coutumier que du droit écrit ; elle est dictée par l'humanité et la raison. Il serait cruel de mettre en péril la vie de ceux qui ne participent pas à la lutte. Les quelques textes à portée générale qui existent sur la question, et que nous avons donnés plus haut, le confirment implicitement. Il reste à savoir comment l'Allemagne s'est acquittée de cette obligation.

Pour ce qui est des croiseurs allemands qui reçurent au début de la guerre la mission de détruire le plus possible de navires ennemis, on ne trouve pas dans leur carrière d'actes empreints de cruauté comme ceux accomplis par les sous-marins. L'activité de ces croiseurs a beaucoup de ressemblance avec la campagne d'extermination que menaient, lors de la guerre de Sécession, les corsaires sudistes contre le commerce des Etats du Nord. Malgré l'acharnement de la lutte, ils n'oubliaient pas les devoirs élémentaires dictés par l'humanité. Ainsi, un des plus brillants commandants sudistes, le capitaine Semmes, saisit le grand steamer *Ariel*, navire de première importance ; mais comme il n'y avait pas moyen de mettre en sécurité les passagers et l'équipage, ni de le conduire dans un port, les ports confédérés ayant été bloqués, il se décida à relâcher le navire. Parmi les croiseurs allemands l'attitude la plus correcte, au cours de la guerre actuelle, a été observée par l'*Emden*. Une première fois, du 10 au 14 septembre 1914, l'*Emden* captura dans le golfe du Bengale six navires anglais : *Inders*, *Lovat*, *Killin*, *Diplomat*, *Trabbock* et *Kabanga*. Les cinq premiers furent coulés et le sixième fut

renvoyé à Calcutta, avec tous les équipages recueillis par lui. Plus tard, dans le même mois, l'*Emden* coula les vapeurs *Timeric*, *King Lud*, *Riberia* et *Foyle*, dont les équipages furent placés à bord du vapeur *Gryfedal* qui fut relâché pour les transporter à Colombo.

Aussi, après que l'*Emden* eut été détruit par le croiseur australien *Sydney*, son capitaine, emmené en Angleterre, fut reçu avec tous les honneurs militaires.

Quel contraste entre la conduite du capitaine von Mücke, de l'*Emden* et celle par exemple du commandant du sous-marin qui coula le *Clan Mac Farlan*. Voici le récit dont le commencement a déjà été donné précédemment, mais que nous croyons devoir reproduire pour ne pas mutiler l'impression qu'on doit obtenir de cette lecture :

« Le *Clan Mac Farlan* se rendant d'Angleterre à Bombay avec un équipage de 74 hommes et une cargaison, quitta Malte le 28 décembre (1915) et fut torpillé l'après-midi du 5 janvier, sans avertissement, et par mer démontée. Le sous-marin n'a pas été aperçu avant l'attaque, mais aussitôt après l'explosion de la torpille il émergea à petite distance. Il s'approcha des canots dans lesquels l'équipage était descendu. . . . Il y avait en tout 6 canots qui contenaient tout l'équipage, Européens et Hindous. Ces canots furent attachés l'un derrière l'autre, mais deux d'entre eux se détachèrent, puis un troisième où se trouvait le capitaine Swanson (du *Clan Mac Farlan*); le gros temps emporta les embarcations qu'on n'a pas retrouvées. Les 3 canots se remplissaient d'eau et la jaunisse causa la mort de 11 Hindous. Le 7 janvier, un vapeur anglais aperçut les naufragés et les prit à son bord, pour les débarquer ensuite à Malte. Sur les 74 hommes de l'équipage 24 seulement ont été sauvés ».

Ce récit, choisi un peu au hasard, fournit les éléments qui permettent de juger la manière dont les sous-marins austro-allemands s'acquittaient du devoir humanitaire de mettre en sécurité les personnes à bord des navires détruits.

En parcourant les journaux, on rencontre de nombreuses autres relations d'exploits de sous-marins allemands où on retrouve les mêmes scènes de cruauté, répétées dans des circonstances variables.

Voici des cas où l'équipage n'a, pour toute sauvegarde, qu'un court délai pour se sauver dans des canots, de sorte que des matelots n'ont pu éviter des éclats de la torpille lancée à la hâte. D'autres cas, où le torpillage, ayant eu lieu à une distance excessivement éloignée de toute côte (150 milles par exemple) les équipages meurent dans les canots abandonnés à la faim et aux intempéries; ils n'échappent à la torpille que pour périr d'une mort lente et horrible. Mais, très souvent, il était impossible au sous-marin de procurer même cette apparence de sécurité à toutes les personnes à bord d'un navire détruit : les grands paquebots ne possèdent pas, en général, un nombre de canots suffisant pour abriter la totalité des passagers et de l'équipage. Or, la mise en sécurité incombe au vaisseau capteur ou destructeur; c'est lui qui doit veiller au sort des personnes qui se trouvent à bord; il peut réunir les équipages de plusieurs prises sur une seule d'entre elles et ainsi permettre la destruction des autres navires; il peut convoier les canots (les remorquer) jusqu'à la proximité de la côte, ou prendre à bord ces personnes (ce qui est arrivé, à ce qu'il semble, une seule fois; c'est ainsi que fut sauvé l'équipage du navire américain *Leelanow*).

Ce dernier moyen, qui est le plus généralement pratiqué par les navires de surface, comporte cependant des dangers assez graves pour les équipages sauvés car le navire de guerre capteur peut avoir à engager une lutte avec des forces hostiles. Cette circonstance constitue un argument pour interdire la destruction d'un navire neutre.

D'autre part, si le sous-marin se trouvait en présence d'un grand transatlantique ayant plusieurs milliers de personnes à bord, à supposer même que ce navire possédât un nombre suffisant de canots pour abriter temporairement ces personnes, le sous-marin aurait été hors d'état d'observer strictement la règle dictée par le droit des gens, à moins de compromettre fortement la réussite de son action. C'est ce qui est avoué en propres termes par le gouvernement allemand (1) : « Si le commandant du sous-marin allemand qui détruisit le *Lusitania* devait attendre avant de lancer la torpille que l'équipage et les passagers aient pu prendre place dans les canots, cela aurait eu pour conséquence la perte de son propre bâtiment ». Il nous semble qu'aucun homme doué de sens commun ne mettra en doute l'évidence de cette constatation, mais, à coup sûr, il arrivera à des conclusions bien différentes de celles auxquelles aboutit le raisonnement du gouvernement allemand. Loin d'admettre qu'aucune faute n'incombe au sous-marin lorsqu'il est dans l'impossibilité de sauver les personnes à bord du navire détruit, nous dirons au contraire que si l'observation de ce devoir ne peut pas être obtenue du sous-marin, son emploi comme destructeur des navires marchands demeure inconciliable avec les règles universellement reconnues par le droit international.

Il est vrai qu'en ce qui concerne les sujets ennemis, victimes de la campagne sous-marine, le gouvernement allemand n'éprouvait aucun scrupule. L'amirauté allemande ne faisait, en somme, que s'inspirer des préceptes formulées par le Grand Etat-Major allemand pour la conduite de

1. Note aux Etats-Unis, du 8 juillet 1915.

la guerre terrestre, selon lesquelles une guerre menée avec énergie ne doit pas être dirigée seulement contre les forces combattantes et organisées de l'ennemi, mais qu'elle doit encore s'efforcer de détruire l'ensemble de ses ressources intellectuelles et matérielles, sans aucun égard pour la vie des non combattants. Or, une guerre maritime conduite, selon ces principes implacables, contre toutes les ressources de l'ennemi, sans discernement des moyens employés, ne peut pas manquer, dans l'état actuel des relations internationales, d'entraîner pour les neutres des pertes graves en biens et en existences, alors que le droit des gens proscriit formellement la destruction des propriétés neutres et des vies neutres sur mer. Il y a cependant une grande différence entre ces deux catégories de pertes causées aux neutres. Lord Stowell dit à ce propos une chose très juste : « La destruction d'une propriété neutre, sans qu'elle soit préalablement traduite devant un tribunal des prises, ne peut pas être justifiée aux yeux du propriétaire neutre, même si un tel acte devait être de la plus haute importance pour l'état capteur. En tout cas restitution complète de la valeur de la propriété détruite est due au neutre. Là où des existences neutres, à la place de propriété neutre, sont détruites, leur restitution, en toute valeur, est impossible » (1). En effet, abstraction faite du point de vue moral, il n'existe pas de base qui permette d'estimer la valeur d'une vie humaine, supprimée par un acte illégal d'un belligérant. Comment aurait-on calculé l'indemnité rachetant la mort d'un Vanderbilt, ce milliardaire américain noyé avec le *Lusitania*, dont la famille offrait déjà plus de 100.000 francs à celui qui retrouverait le corps du nau-

1. *Felicity*, 1819. *Am. J. of Int. Law*, 1915, p. 678.

fragé ? L'Allemagne aurait-elle versé pour une seule vie une somme aussi forte ? Dans les législations particulières de différents états, lorsqu'on évalue les dommages-intérêts à allouer à la suite d'un accident mortel, on tient compte de divers éléments susceptibles de fournir une appréciation équitable de la valeur de la victime pour ses ayants-droit. Ici on ne saurait se contenter de ce critérium car dans toute atteinte portée à la vie d'un citoyen il faut envisager aussi une offense à l'Etat dont il est le ressortissant.

Lorsqu'un citoyen neutre a été lésé dans ses biens, même illégalement, une intervention diplomatique n'est point indispensable : il peut obtenir satisfaction en agissant personnellement. Au contraire, lorsque la vie d'un neutre a été mise en péril, par un acte illégal d'un belligérant, un dédommagement offert directement à la victime ou à ses représentants ne suffit pas : un règlement entre Etats est inévitable ; l'offense portée à l'Etat ne peut être effacée que par le désaveu de l'acte illégal. C'est dans cette forme exactement que se sont poursuivies les négociations au sujet des victimes américaines faites par le torpillage du *Lusitania*. Le gouvernement allemand était désireux d'indemniser directement les héritiers des citoyens américains périés dans ce torpillage. Ce dessein fut vite abandonné car les négociations entamées avec le gouvernement de Washington ne pouvaient quand même aboutir que si, avant tout paiement d'indemnité, l'Allemagne reconnaissait l'illégalité de l'acte commis. Elles étaient sur le point de se conclure vers le mois de février 1916 par le désaveu, un peu déguisé, il est vrai, de l'acte du commandant du sous-marin, lorsque des événements sur lesquels nous revenons plus loin empêchèrent la réalisation de l'accord (1).

1. Toutefois, pendant que se poursuivaient les négociations au

L'affaire du *Lusitania* a été le cas type du torpillage tel que le prévoyait le memorandum allemand du 4 février 1915, par lequel le gouvernement allemand instituait la fameuse zone de guerre et prévenait les neutres de ne pas se fier à la sécurité des équipages, passagers et marchandises à bord des navires ennemis voyageant dans cette zone. Cependant, au cours de la discussion qui s'engage avec les Etats-Unis, l'Allemagne semble peu désireuse d'invoquer son memorandum. Si l'on excepte les considérations générales sur l'âpreté de la lutte qu'elle livre et sur l'exigence de ses intérêts vitaux, les principaux arguments qu'elle met en avant sont que le *Lusitania* est classé comme navire auxiliaire et qu'il transporte des munitions. Il appa-

sujet du *Lusitania* devant l'indignation que souleva ce torpillage aux Etats-Unis, l'Allemagne avait modéré l'activité de ses sous-marins et si, néanmoins, des existences neutres étaient ou faillirent être compromises par la destruction d'un navire marchand ennemi, le gouvernement allemand prenait le devant et cherchait par des arguments de circonstance excuser la conduite du commandant du sous-marin. Ainsi, dans le cas de *l'Arabic*, l'ambassadeur allemand, devant la protestation du gouvernement de Washington, présente une communication de son gouvernement selon laquelle *l'Arabic*, dans l'esprit du commandant du sous-marin, avait l'intention d'éperonner et de couler ce dernier, alors qu'il était engagé avec le navire britannique *Dusley*. Le sous-marin se croyait attaqué et il lança la torpille contre *l'Arabic*.

Pour juger tous ces plaidoyers cherchant à établir l'absence de mauvaises intentions chez les commandants des submersibles allemands et autrichiens, on n'aura qu'à considérer quelques chiffres. Dans la seule année 1915, le nombre des victimes faites au cours des naufrages de 7 grands paquebots, se monte à 1.987 (*Falaba*, 101 morts ; *Lusitania*, 1.198 ; *Arabic*, 39 ; *Hesperian*, 32 ; *Ancona*, 208 ; *Ville de Ciotat*, 86 ; *Persian*, 323). Pendant la même période, environ 200 citoyens américains perdirent la vie en voyageant sur des navires alliés, torpillés.

rait donc bien que la prétention allemande du 4 février 1915 a piteusement échoué, car à aucun moment l'Allemagne n'a osé soutenir la légalité de l'établissement de la zone de guerre autour de l'Angleterre lorsqu'il s'est agi de justifier devant les neutres un torpillage d'un navire marchand. Dans ces conditions toute base légale manquait pour autoriser de tels faits. Il faut arriver jusqu'en février 1916 pour voir le gouvernement allemand tenter un suprême effort auprès des neutres dont il recherche l'approbation de la campagne sous-marine commerciale par l'exposé d'un argument d'ordre juridique. Dans son mémorandum du 8 février 1916, l'Allemagne fait ressortir que la grande majorité de navires de commerce anglais sont armés, que des ordres secrets de l'Amirauté britannique enjoignent à ces navires de couler les sous-marins allemands.

Partant « les navires marchands portant des canons ne peuvent être considérés comme des bâtiments marchands pacifiques. » En conséquence, les forces navales allemandes, après un court intervalle (1), prescrit dans l'intérêt des neutres, recevront l'ordre de traiter de tels bâtiments comme belligérants ».

Ainsi, aux yeux du gouvernement allemand l'armement défensif enlèverait au navire de commerce tous les privilèges qu'il tient de sa qualité : l'exercice régulier du droit de visite ne serait plus nécessaire ; on pourrait le torpiller à vue, comme une unité de la flotte de guerre ennemie. Les neutres restent libres de charger des marchandises à bord de ces navires et d'y prendre passage, mais la perte de ces

1. La menace devait devenir efficace à partir du 1^{er} mars 1916.

marchandises ou la mort des citoyens neutres ne sauraient pas plus engager la responsabilité de l'Allemagne qu'au cas où des faits identiques se seraient produits sur un croiseur, par exemple.

La zone de guerre de 1915 était une fiction qu'on eût cherché en vain à rattacher à quelque institution du droit international maritime; le memorandum de février 1916 avait au contraire un fondement juridique : il reprenait la thèse, soutenue par de très rares adeptes, qu'il faut prohiber tout armement défensif à bord des navires marchands. Si cette idée devait être admise, en doctrine et en pratique, la cause de l'Allemagne aurait été gagnée. Nous allons consacrer les pages suivantes à étudier l'intéressante question de l'armement défensif.

Lorsqu'un navire de guerre belligérant somme un navire marchand rencontré de s'arrêter et de subir la visite, ce dernier n'est pas tenu de se soumettre à cet ordre; il peut essayer de fuir, résister par la force. En résistant, il ne méconnaît aucune de ses obligations : le droit de prise est fondé sur cette idée que le navire capteur possède une supériorité assez grande pour pouvoir obliger le navire rencontré à subir sa volonté sous peine de risquer la destruction au cours d'une lutte inégale. Contrairement à l'opinion soutenue au cours de cette guerre par des auteurs allemands, ce n'est pas le devoir des navires de commerce de se rendre ou de se laisser couler chaque fois qu'un navire belligérant, si faible qu'il soit, les somme de s'arrêter; et c'est, précisément, pour permettre à un navire de commerce de mieux résister à l'attaque, quand il le croit utile pour lui-même, que la doctrine et la pratique admettent depuis très longtemps l'armement défensif.

Dans l'affaire *The Nereide* (1), en 1815, le juge Marshall déclarait : « Comme point de fait il est à croire qu'un navire de commerce appartenant à une nation en guerre navigue rarement sans être armé. Un belligérant a parfaitement le droit d'armer ses navires marchands en vue de leur défense ». L'art. 8 de la 11^e convention de La Haye de 1907 semble légitimer cet armement : il exclue les équipages des navires qui ont pris part à des hostilités, du régime de faveur dont bénéficient les équipages des navires marchands en général, sans cependant affirmer que la présence de l'armement défensif fait perdre d'emblée, à ces navires, leur caractère de navire de commerce.

L'Institut de Droit International (session d'Oxford, en 1913) adopta la décision suivante : « Les navires privés ainsi que leur personnel ne peuvent pas se livrer à des actes d'hostilité contre l'ennemi. Il est toutefois permis aux uns et aux autres d'employer la force pour se défendre contre l'attaque d'un navire ennemi » (2).

Le même point de vue a été approuvé par des auteurs allemands, notamment par Perels (3).

La pratique n'est point en désaccord avec la doctrine, voilà pourquoi on a pu voir, dès le début de la guerre actuelle, la presque unanimité des Etats neutres reconnaître le droit pour les belligérants d'armer leurs navires marchands en vue de leur défense. Ce qu'on exige seulement, c'est que le caractère défensif de l'armement soit assez évident pour qu'on ne puisse pas supposer que ces navires sont en état d'accomplir des actes d'hostilité ;

1. *Améric. Journal of Internat. Law*, 1914, p. 711.

2. *Annuaire de l'Institut de Dr. Intern.*, 1913, p. 644.

3. *Das Intern. Öffentliche Seerecht der Gegenwart*, éd. 1903, p. 286.

autrement, l'Etat neutre ne saurait leur accorder un traitement différent de celui des navires de guerre. Il faut donc régler en détails les présomptions qui permettront de distinguer un navire marchand à armement défensif d'un navire transformé en un navire de guerre auxiliaire. La meilleure, comme la plus impartiale et la plus loyale expression du droit coutumier concernant la définition de l'armement défensif fut fournie par les Etats-Unis (1), dans la circulaire du Département de l'Etat, du 19 septembre 1914. Voici d'après ce document les indices qui permettent de juger que le navire de commerce, pourvu d'un armement, ne s'en servira pas dans un but offensif (2) :

1° Le calibre des armes à feu se trouvant sur le vaisseau n'excède pas six pouces ;

1. On peut citer encore comme textes remarquables par leur netteté :

a) L'interprétation donnée par le gouvernement de l'Uruguay, dans son décret du 7 août 1914, article 3 : « On peut et doit considérer comme compatible avec la destination d'opérations commerciales licites le fait que les navires ont des armes destinées à leur défense toutes les fois que ces navires, pour les autres conditions de leur équipement et de leur navigation, présentent toute garantie de leur véritable caractère ».

b) La réponse faite le 7 juillet 1915, par le gouvernement du Chili à une demande du gouvernement anglais :

« Les ports chiliens recevront les navires marchands armés pour leur défense, lorsque les gouvernements respectifs communiqueront préalablement au nôtre le nom du navire qui voyage dans ces conditions et quand l'itinéraire, le rôle de l'équipage, la liste des passagers et des marchandises, de même que l'aménagement et l'armement de ce navire, démontreront qu'il s'agit en effet d'un navire de commerce qui n'est pas destiné à exécuter des actes hostiles ni à coopérer à des opérations de guerre des flottes ennemies » (Fauchille, *Rec. de doc.*, p. 368).

2. Fauchille, *Recueil de Documents*, t. I, p. 267.

2° Les armes à feu et les petites armes transportées sont peu nombreuses ;

3° Aucune des armes à feu n'est établie sur la partie avant du vaisseau ;

4° La quantité des munitions de guerre transportée est petite ;

5° Le vaisseau est monté par son équipage habituel.

6° Le vaisseau se propose d'aller et va actuellement vers un port se trouvant sur sa route commerciale habituelle.

Soumis à de telles conditions restrictives, l'armement d'un navire de commerce ne pouvait justifier l'appréhension que ce navire pût coopérer à des actions navales. Son statut ne pouvait donc pas être modifié par suite de la présence à son bord de quelques canons de faible calibre. La majorité des états civilisés étaient d'accord là-dessus et l'Allemagne aurait dû loyalement reconnaître la légalité de cette pratique si elle voulait suivre encore la maxime émise par son propre délégué à la 2^e conférence de La Haye, le Dr Kriege : « Pour prouver, disait-il, qu'une règle fait partie du droit international, on ne peut mieux faire que de démontrer que cette règle est suivie par la plupart des puissances ».

La règle relative à l'armement défensif est une des mieux établies en droit des gens et elle n'aurait certainement pas donné lieu à tant de difficultés au cours de cette guerre si l'Allemagne n'avait pas voulu obtenir de ses sous-marins relativement peu nombreux un rendement dépassant manifestement les capacités techniques de ces engins. L'armement défensif ne pouvait pas empêcher l'exercice normal du droit de visite et de capture lorsque l'Allemagne possédait encore des unités de surface tenant la haute mer. Il

n'a pas, non plus, gêné les Allemands lors de la fameuse croisière du *Möwe* qui dut soutenir une lutte avec le *Clan Mac Tavish*, navire anglais qui se défendit vaillamment et périt plutôt que de se rendre.

Lors donc qu'en février 1916, l'Allemagne émit la prétention de voir dans tous les navires marchands ennemis armés défensivement des navires de guerre, elle le fit uniquement pour en éloigner les voyageurs et marchandises neutres et pouvoir ainsi, sans courir aucun danger de conflit avec un état neutre, couler ces navires sans avertissement. Il ne faut voir là qu'un stratagème, comme il faut en voir un dans le memorandum de l'année précédente ; la seule différence, c'est que cette fois-ci, au lieu d'exploiter une situation de fait, l'Allemagne se place sous le couvert d'une raison juridique, raison inexacte, comme nous l'avons démontré.

Forte de ce prétexte d'ordre juridique, l'Amirauté allemande autorise ses sous-marins d'opérer, sans se soucier d'aucune des règles du droit maritime concernant les prises. Ainsi, la destruction, qui, en droit, ne peut que remplacer la capture, est érigée en institution indépendante, en prérogative nouvelle du belligérant contre les navires marchands ennemis ou neutres ; de plus, il n'est, pendant cette période s'étendant jusqu'à l'envoi de l'ultimatum du président Wilson, presque jamais tenu compte du

1. Le *Möwe*, navire de commerce allemand, fut transformé en croiseur auxiliaire. Conservant toutes les apparences d'un navire de commerce, il réussit, grâce à l'abus d'un pavillon neutre, à traverser les zones surveillées par les flottes ennemies. Il détruisit une dizaine de navires alliés et fit même une prise : l'*Appam*.

Un autre navire allemand le *Greif* n'eut pas la même chance. Envoyé en croisière dans des conditions analogues il fut découvert et détruit par les forces anglaises.

devoir de mettre en sécurité l'équipage et les passagers.

Le sort réservé aux passagers des navires détruits, les procédés inhumains et souvent cruels des sous-marins allemands leur a fait décerner assez communément le nom de pirates. C'est en conformité avec l'idée que les équipages des sous-marins allemands devaient être, comme pirates, placés hors la loi, que l'Amirauté britannique, sous l'impulsion du fougueux Winston Churchill, fit, à la date du 9 mars 1915, cette déclaration concernant les marins faits prisonniers à bord de l'*U8* :

« Ils doivent être l'objet de restrictions spéciales et ne sauraient se voir accorder les distinctions dues à leur rang et l'autorisation de se mêler aux autres prisonniers de guerre ». Le gouvernement allemand ayant usé de représailles, la mesure fut rapportée, et on ne peut que regretter que l'Amirauté anglaise se soit laissée à prendre cette décision qui ne peut en aucune manière être justifiée en droit. Les équipages des sous-marins allemands agissaient conformément aux ordres reçus, sans pouvoir les critiquer ou leur désobéir. Sans doute, leurs procédés constituaient une flagrante violation du droit des gens et des préceptes de l'humanité, mais on ne saurait rendre personne responsable sinon le gouvernement allemand. Sont pirates, en droit international, les équipages qui, sans se subordonner à l'autorité de l'Etat auquel ils appartiennent, et souvent même la bravant, agissent pour leur propre compte sans observer aucune règle du droit des gens. Si, en raison de leurs procédés inhumains, on est tenté néanmoins de leur décerner ce qualificatif de pirates, il faudrait au moins y ajouter le mot « autorisés » ; ainsi, « piraterie autorisée » aurait peut-être été la meilleure des appellations pour désigner la guerre sous-marine commerciale, si on voulait

faire abstraction de la *contradictio in adjecto* qui se trouve enfermée dans ces deux mots.

Quoi qu'il en soit de l'appellation, il est certain que la campagne sous-marine imaginée par l'Allemagne, institua un régime de terreur : la distinction entre navires de commerce et navires de guerre est presque supprimée, le danger qui menace les propriétés et les existences est aussi grand pour les neutres que pour les belligérants. C'est une véritable guérilla barbare menée avec des engins fragiles et très vulnérables en même temps que d'une grande puissance offensive.

Cet état des choses provoqua une double réaction. D'un côté, les ennemis des empires centraux usèrent de représailles rigoureuses desquelles nous parlerons plus loin. D'autre part, les pays neutres furent contraints de prendre position dans une question qui tout en regardant les belligérants, intéressait à un haut point le principe de la liberté de la mer. Un seul devoir leur était dicté dans cette question : c'était d'obliger l'Allemagne à respecter intégralement les droits des neutres, leurs personnes et leurs biens, à moins de vouloir admettre que le droit international maritime, au point où l'ont porté des siècles de civilisation pouvait être anéanti d'un coup par la volonté d'un belligérant audacieux et insolent, et de confirmer cette proposition de T. J. Lawrence (1) « que si la civilisation ne peut pas détruire la guerre, la guerre aura vite détruit la civilisation ».

1. *War and Peace*, nov. 1915, p. 24.

CHAPITRE IV

LA CONTREBANDE DE GUERRE

§ I

Nous avons eu déjà plus d'une fois l'occasion d'employer les mots de « contrebande de guerre » au cours des chapitres précédents ; il nous faut à présent déterminer l'acceptation précise de cette formule. Une coutume très ancienne reconnaît aux belligérants le droit d'interdire aux neutres le transport d'articles qui par leur nature sont destinés finalement à jouer un rôle prépondérant dans la poursuite de la guerre. Ce droit des puissances belligérantes « est fondé sur un principe de légitime défense... En effet le belligérant ne peut tolérer que des armes, des engins de guerre, des objets de toute sorte destinés à être employés dans la lutte soient portés à l'ennemi... »

« Les états neutres ne sont pas tenus d'interdire, à leurs ressortissants, un commerce qui, au point de vue du belligérant, doit être considéré comme illicite : la contrepartie nécessaire de ce principe est le droit du belligérant de se faire justice lui-même » (1) ; telle est la solide argumentation développée par le délégué allemand Kriege à la 2^e conférence de La Haye de 1907 pour combattre une proposi-

1. 2^e Conf. Int. de la P., t. III, p. 859.

tion tendant à abolir la contrebande de guerre. Elle est irréfutable, car la nécessité pour le belligérant d'empêcher l'immixtion d'un citoyen neutre dans la lutte entre deux états (et il est évident que le fait par exemple de fournir des armes à l'armée adverse en est une) n'a des chances à disparaître qu'avec la guerre elle-même.

Si le principe est simple, la répression de ce commerce illicite se heurte à des difficultés pratiques extrêmement graves, car elle met en opposition les intérêts des belligérants avec ceux des neutres. Les belligérants cherchent à allonger le plus possible la liste des objets dont le commerce peut légalement être réprimé par eux ; les états neutres, au contraire, revendiquent la liberté la plus grande pour leurs ressortissants. Ces difficultés n'existeraient point si on pouvait se mettre d'accord sur une définition de la contrebande de guerre.

Rien n'est plus flottant que le critérium de l'utilité militaire auquel on s'attache habituellement pour dire que telle marchandise doit être interdite et telle autre non : en effet, une marchandise peut aujourd'hui acquérir une très grande utilité dans et pour la lutte alors qu'hier elle n'en avait aucune. Témoins, les produits chimiques qui servent à la production des gaz asphyxiants : avant l'utilisation de ces gaz dans un but de guerre on n'aurait pas pu songer à traiter ces produits comme contrebande de guerre.

Toute tentative de donner de la contrebande de guerre une définition abstraite afin de faire disparaître tout arbitraire des belligérants serait vouée à l'insuccès ; la notion de contrebande est essentiellement du domaine de la coutume ou de la convention, et c'est dans celles-ci qu'il faut chercher un guide pour se reconnaître dans la matière qui nous occupe ici.

De nombreux traités entre différents états depuis le xvi^e siècle, contiennent des clauses dont l'objet est de déterminer quelles marchandises seraient considérées comme contrebande au cas où l'un des contractants serait engagé dans une guerre avec une tierce puissance. Parmi ces traités, il y en a qui n'énumèrent comme articles de contrebande que des objets qui sont utilisés presque exclusivement pour la guerre ; d'autres ajoutent des articles qui ne sont susceptibles d'une utilisation militaire qu'indirectement, comme les éléments servant à préparer les munitions (soufre, salpêtre) ou dans une proportion restreinte eu égard à la quantité totale de cette marchandise, consommée dans le pays belligérant (denrées alimentaires). Ces vicissitudes se remarquent non seulement lorsque l'on compare des époques éloignées ou des pays différents ; il y a des cas où le même pays, à des intervalles très rapprochés, stipule des dispositions différentes selon l'état avec lequel il traite. Perels cite les traités d'amitié, de commerce et de navigation conclus par l'Allemagne dans l'espace de six ans avec trois états américains : le Salvador, 1869 ; le Mexique, 1870 et Costa Rica, 1875, et l'on peut voir que chacun d'eux contient une liste différente des articles classés comme contrebande de guerre (1).

La mobilité de cette classification est le trait saillant de la politique suivie par les différents états en la matière : dès leur entrée en guerre les belligérants ont l'habitude d'énumérer les articles qu'ils traiteront comme contrebande, ce qui n'empêche pas que des additions soient apportées au cours des hostilités. Le seul contrepoids à cet arbitraire est la volonté des neutres. Il va de soi que les

1. *Das intern. Offentl. Seerecht der Gegenwart*, 1903, p. 238.

règlements internes fixant des listes de contrebande ne peuvent pas influencer sur les stipulations des traités particuliers ; néanmoins, leur importance est très grande, car dans la majorité des cas, la matière n'est pas régie par des traités.

Cet état de choses créait une situation bien précaire au commerce neutre et des tentatives furent faites pour mettre fin à l'arbitraire des belligérants. Leur manifestation fut bien tardive puisque ce n'est qu'au ^{xx}^e siècle qu'on voit la question portée devant un Congrès International. Le mot de contrebande fut bien prononcé dans la déclaration de Paris, de 1856, mais ce n'est qu'à La Haye, en 1907, et à Londres, en 1909, que la question put être résolue.

Il est tout à fait indiqué de parler ici de la déclaration de Londres, car comme le dit le rapport général présenté à la conférence au nom du comité de rédaction « ce chapitre (sur la contrebande de guerre) est l'un des plus importants, sinon le plus important de la déclaration. Il traite une matière qui a parfois provoqué de graves conflits entre les belligérants et les neutres. Aussi a-t-on souvent réclamé d'une manière pressante un règlement qui établirait d'une manière précise les droits et devoirs de chacun. Le commerce pacifique pourra être reconnaissant de la précision qui pour la *première fois* est apportée à ce sujet qui l'intéresse au plus haut point ».

*
* *

La conférence navale de Londres fut réunie, sur l'initiative du gouvernement britannique, en vue de régler certaines questions concernant le droit maritime, laissées en suspens à la deuxième conférence de La Haye. Elle com-

mença ses travaux le 4 décembre 1908 et les termina le 26 février 1909, date de la signature de la déclaration. Les pays représentés à cette conférence étaient : l'Allemagne, les Etats-Unis d'Amérique, l'Autriche-Hongrie, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon, la Hollande et la Russie, ces puissances réunissant à elles toutes les différentes pratiques de la guerre maritime. Les intérêts les plus opposés étaient en présence, néanmoins le comité de rédaction réussit à réaliser une entente.

La déclaration, suivant son article 67, devait être soumise à ratification. La ratification n'intervint pas pour les raisons suivantes.

Les dispositions contenues dans la déclaration étant en opposition avec certaines lois anglaises, il fallait obtenir la modification de ces dernières par voie législative. Or, l'opposition à la déclaration de Londres fut tellement forte au sein du Parlement anglais, spécialement à la Chambre des Lords, que la loi modificative en question fut repoussée le 12 décembre 1911. Un nouveau projet, dans le même sens, déposé au Parlement anglais au commencement de 1914, était sur le point d'être adopté lorsque la guerre éclata. Toutes les autres puissances signataires de la déclaration de Londres avaient ajourné leur ratification jusqu'à ce qu'une décision fut intervenue de la part de la Grande-Bretagne. D'ailleurs, aucune d'elles n'avait manifesté une opposition à la ratification.

La déclaration de Londres a été en vigueur par acception volontaire des belligérants, pendant la guerre italo-turque et les deux guerres balkaniques.

Le 6 août 1914, M. Bryan envoie un télégramme aux représentants américains à Londres, Pétrograd, Paris, Berlin, Vienne et Bruxelles, dans lequel il demande si les

gouvernements consultés désirent que les règles de la guerre maritime telles que les définit la déclaration de Londres, soient appliquées dans la guerre qui vient de commencer sous réserve, bien entendu, que tous les autres belligérants s'y conforment aussi. M. Bryan insiste sur le point que l'acceptation de ces règles évitera beaucoup de graves malentendus qui pourraient surgir dans les relations entre neutres et belligérants.

La Russie répondit qu'elle adopterait la même attitude que la Grande-Bretagne. Celle-ci déclara, le 27 août, qu'elle se conformerait d'une manière générale à la déclaration de Londres sous réserve des modifications mentionnées dans l'ordre en conseil du 20 août 1914. La France fit la même réponse et les mêmes modifications. Quant aux empires centraux ils donnèrent leur adhésion, sous bénéfice de réciprocité de la part de leurs ennemis.

N'ayant pas pu obtenir une réponse identique de tous les belligérants, le gouvernement des Etats-Unis retira sa proposition, et voici en quels termes il signifia sa décision, par l'intermédiaire de son ambassadeur à Londres.

« Etant donné que le gouvernement britannique considère que les conditions de la guerre actuelle en Europe rendent impossible l'acceptation, sans modification, de la déclaration de Londres, vous êtes prié d'informer le gouvernement de Sa Majesté que dans ces circonstances le gouvernement des Etats-Unis se voit obligé de retirer sa suggestion en vue de faire adopter la déclaration de Londres comme *code temporaire* de guerre maritime et être observée par les neutres et les belligérants durant cette guerre. Ce gouvernement insiste sur le fait que les droits et devoirs des Etats Unis et de ses citoyens sont définis par les règles actuelles du droit international et par les traités

américains, sans qu'il soit tenu compte des décisions de la déclaration de Londres, et qu'il se réserve le droit de protester et de demander réparation dans chaque cas, où ces droits ou devoirs seront violés ou méconnus par un acte des autorités britanniques (1) ». Il va de soi que la même attitude devait être adoptée à l'égard de tout autre belligérant qui pourrait violer les droits de citoyens américains.

La correspondance échangée avec les belligérants montre que les Etats-Unis, comme tous les neutres du reste, avaient un intérêt impérieux à voir la déclaration de Londres appliquée au cours de la grande conflagration européenne, mais l'échec de leur demande ne leur laissait pas d'autre alternative que d'ignorer tout à fait la déclaration de Londres dans l'appréciation des événements que la guerre allait amener. En effet, du point de vue légal, la déclaration de Londres, n'ayant pas obtenu les ratifications indispensables, devait être considérée tout au plus comme un projet, comme un exposé de propositions à adopter. Légalement, aucun reproche ne peut être fait à un belligérant qui n'en tiendrait pas compte, car une convention non ratifiée ne peut se prévaloir ni de la force obligatoire d'un traité ni de l'acceptation tacite et prolongée qui est le fondement de la coutume.

Certes, la correspondance échangée entre le gouvernement de Washington et les belligérants européens fait retomber sur l'Angleterre la faute de la non-application de la déclaration de Londres, mais cette puissance était parfaitement libre de l'accepter ou de la refuser ; et si par son refus d'accéder à la proposition américaine, l'Angleterre a pu provoquer un certain mécontentement des neutres, sa

1. Note du 22 oct. 1914.

conduite pouvait difficilement être blâmée par ceux qui laissèrent sans protestation violer la neutralité de la Belgique.

On ne peut pas affirmer que la déclaration de Londres ait essayé d'introduire des conceptions de droit nouvelles ; il est, au contraire, parfaitement exact que « les solutions ont été dégagées des diverses manières de voir ou diverses pratiques et correspondent à ce que l'on peut appeler la *media sententia* ». Néanmoins, en cherchant à convertir en règles de droit positif certaines pratiques, essentiellement variables et soumises à l'influence des circonstances, les délégués à la conférence navale de Londres ont fait une œuvre vaine et contraire à la nature de ces pratiques. Aussi, n'est-il pas étonnant que la déclaration de Londres n'ait pas résisté à la grande épreuve de la guerre actuelle ; nous pouvons même, *à posteriori*, affirmer sans hésitation que, eût-elle même été ratifiée dès avant la guerre, elle n'aurait pas manqué d'être transgressée par ceux mêmes qui l'auraient ratifiée, le désaccord ayant été trop flagrant entre la manière d'agir des belligérants au cours de la guerre et les rigoureuses restrictions contenues dans la déclaration de Londres. Il n'est donc pas étonnant que ceux qui avaient à cœur la légalité de la conduite des alliés se soient sincèrement réjouis de ce que la ratification n'ait pas eu lieu et parmi ceux-là, il faut nommer certainement les auteurs mêmes de la déclaration qui avant la guerre étaient tant épris de leur œuvre (1).

La déclaration de Londres eût donc des destinées très bornées : sans force légale avant la guerre, elle fut mise en

1. M. Renault, Cours professé à l'Université de Paris, en 1915-1916.

vigueur par les belligérants, mais avec des nombreuses modifications; dans ces conditions, il est clair que ceux-ci ne pouvaient pas l'invoquer à l'encontre des neutres, car l'article 65 de la déclaration fait de cet acte un tout indivisible, qui ne tolère point d'applications partielles; elle ne pouvait lier que les tribunaux des prises et les forces navales des belligérants. Les additions et suppressions apportées successivement devinrent d'ailleurs si nombreuses que la déclaration de Londres perdit finalement son aspect original, si bien qu'il ne sembla plus utile de conserver cet acte de législation internationale; la décision fut prise par les gouvernements alliés de révoquer définitivement la déclaration de Londres. Cette révocation eut lieu le 7 juillet 1916, pour la France (1).

Il est intéressant de reproduire ici un passage du memorandum annexé au décret révocatoire : « Appliqués à conformer leur conduite aux principes du droit international, les gouvernements alliés ont pensé, au début de la guerre actuelle, qu'ils trouveraient, dans la déclaration de Londres, un corps de doctrine et un recueil de règles pratiques. Ils décidèrent en conséquence d'en adopter les stipulations, non qu'elle eût en elle-même force de loi à leur égard, mais parce qu'elle semblait présenter dans ses grandes lignes un exposé des droits et des devoirs des belligérants, appuyés sur l'expérience des guerres maritimes du passé ». Les auteurs du memorandum n'ont pas été tout à fait heureux dans la rédaction de la dernière phrase, car elle semble confirmer la prétention formulée par l'Allemagne, de voir dans la déclaration de Londres, et cela en

1. *J. off.*, 8 juillet 1916.

conformité de sa disposition préliminaire (1), un acte reconnaissant du droit existant, alors qu'en réalité la déclaration de Londres n'était qu'un compromis bien fragile entre des pratiques contradictoires et controversées, compromis devant aboutir à l'établissement d'un droit nouveau, de même qu'un compromis intervenu entre la France et l'Angleterre au cours de la guerre de Crimée, donna naissance aux dispositions, résumées plus tard dans les articles 2 et 3 de la déclaration de Paris. A vrai dire, les mots « dans ses grandes lignes » semblent réduire l'importance de l'assertion que la déclaration de Londres présente « un exposé des droits et devoirs des belligérants ». De plus, il paraît y avoir une certaine contradiction entre l'énonciation de cette idée et le passage suivant du même memorandum qui parle des modifications et de la révocation définitive de la déclaration. « Ces modifications successives ont pu amener à des fausses interprétations des intentions des alliés ; aussi, leur a-t-il paru nécessaire de s'en tenir uniquement à l'application des règles anciennement reconnues du droit international ». Si la déclaration de Londres contient l'exposé de ces règles, pourquoi sa suppression serait-elle nécessaire pour nous ramener de nouveau à ces règles ?

La vérité est que la déclaration de Londres s'était éloignée très sensiblement et à des multiples points de vue, de la pratique anglo-américaine qui, par l'importance des forces et intérêts maritimes engagés, jouait un rôle capital dans l'évolution du droit international maritime. Pour permettre la réalisation d'une entente générale, l'Angleterre

1. La disposition préliminaire est ainsi conçue : « les puissances signataires sont d'accord pour constater que les règles contenues dans les chapitres suivants répondent, en substance, aux principes généralement reconnus du droit international ».

avait sacrifié en 1909 une partie importante de ses prétentions. Aussi, la déclaration de Londres étant demeurée sans force obligatoire, elle avait intérêt à la dénoncer formellement pour revenir aux pratiques antérieures de sa politique navale.

Ces explications nous permettront de mieux comprendre l'évolution des idées, en ce qui touche la politique adoptée à l'égard de la contrebande de guerre, au cours du conflit actuel.

§ 2

La déclaration de Londres prévoit trois catégories d'objets : la première constitue la contrebande absolue, la seconde la contrebande conditionnelle, la troisième enfin comprend les objets qui ne peuvent pas être considérés comme contrebande.

Les articles de la première catégorie sont censés être utilisés exclusivement pour la guerre ; ceux de troisième catégorie, n'avoir aucune utilité pour la guerre ; tandis que ceux de la deuxième sont censés utilisables pour la guerre, comme pour la paix, étant d'un double usage, *ancipitis usus*. C'est la classification traditionnelle qui remonte à Grotius. La doctrine ne l'admit pas sans des critiques sévères. Bynkershoek notamment a démontré qu'une telle classification risque fort d'être arbitraire, car quantité d'articles peuvent être utilisés aussi bien dans un but de guerre que dans un but de paix. Son exemple paradoxal du glaive, arme en temps de guerre, parure en temps de paix, est resté

1. Cf. Hansemann. *Die Lehre von der einheitlichen Reise im Rechte der Blockade und Kriegskonterbande*, p. 46.

classique. Plus près de nous, l'auteur allemand Hold von Ferneck (1) insiste particulièrement sur le point que la notion de contrebande repose essentiellement sur une *idée de relativité*. Il n'y a presque pas de choses dont l'emploi direct et exclusif dans un but de guerre peut être établi d'après leurs qualités intrinsèques. Même dans le cas d'un canon livré à un belligérant on ne possède pas la certitude absolue qu'il sera employé dans la lutte actuelle. La destination militaire d'un objet ne peut être déduite que d'un ensemble de présomptions tirées de circonstances extérieures, essentiellement variables, selon les époques, et les pays en guerre. Cette idée ne paraît s'être suffisamment imposée aux délégués à la conférence de Londres ; le lecteur s'en convaincra en parcourant avec nous les trois listes de la déclaration.

Sont compris dans la contrebande absolue (art. 22) :

- 1) Les armes de toute nature, y compris les armes de chasse, et les pièces détachées caractérisées ;
- 2) Les projectiles, gargarismes et cartouches de toute nature, et les pièces détachées caractérisées ;
- 3) Les poudres et les explosifs spécialement affectés à la guerre ;
- 4) Les affûts, caissons, avant-trains, fourgons, forges de campagne, et les pièces détachées caractérisées ;
- 5) Les effets d'habillement et de l'équipement militaires caractérisés ;
- 6) Les harnachements militaires caractérisés de toute nature ;
- 7) Les animaux deselle, de trait et de bât, utilisables à la guerre ;
- 8) Le matériel de campement et les pièces détachées caractérisées ;
- 9) Les plaques de blindage ;
- 10) Les bâtiments et embarcations de guerre et les pièces détachées spécialement caractérisées comme ne pouvant être utilisées que sur un navire de guerre ;
- 11) Les instruments et appareils exclusivement faits pour la fabrication et la réparation des armes et du matériel militaire terrestre ou naval.

Sont compris dans la contrebande conditionnelle (art. 24) :

- 1) Les vivres ;
- 2) Les fourrages et les graines propres à la nourriture des animaux ;
- 3) Les vêtements et les tissus d'habillement, les chaussures propres à des usages militaires ;
- 4) L'or et l'argent monnayé et en lingots, les papiers représentatifs de la monnaie ;
- 5) Les véhicules de toute nature pouvant servir à la guerre, ainsi que les pièces détachées ;
- 6) Les navires, bateaux et embarcations de tout genre, les docks flottants, parties de bassins, ainsi que les pièces détachées ;
- 7) Le matériel fixe ou roulant des chemins de fer, le matériel des télégraphes, radiotélégraphes ou téléphones ;
- 8) Les aérostats et les appareils d'aviation, les pièces détachées caractérisées ainsi que les accessoires, objets et matériaux caractérisés comme devant servir à l'aérostation ou à l'aviation ;
- 9) Les combustibles, les matières lubrifiantes ;
- 10) Les poudres et les explosifs qui ne sont pas spécialement affectés à la guerre ;
- 11) Les fils de fer barbelés, ainsi que les instruments servant à les fixer ou à les couper ;
- 12) Les fers à cheval et le matériel de maréchalerie ;
- 13) Les objets de harnachement et de sellerie ;
- 14) Les jumelles, les télescopes, les chronomètres et les divers instruments nautiques ;

Sont compris dans la liste libre et ne peuvent par conséquent être traités comme contrebande :

- 1) Le coton brut, les laines, soies, jutes, lins, chanvres bruts et les autres matières premières des industries textiles ainsi que leurs filés ;
- 2) Les noix et graines oléagineuses ; le coprat ;
- 3) Les caoutchoucs, résines, gommes et laques ; le houblon ;
- 4) Les peaux brutes, les cornes, os et ivoires ;
- 5) Les engrais naturels et artificiels, y compris les nitrates et phosphates pouvant servir à l'agriculture ;
- 6) Les minerais ;

- 7) Les terres, les argiles, la chaux, la craie, les pierres y compris les marbres, ardoises et tuiles ;
- 8) Les porcelaines et verreries ;
- 9) Le papier et les matières préparées pour sa fabrication ;
- 10) Les savons, couleurs y compris les matières exclusivement destinées à les produire, et les vernis ;
- 11) L'hypochlorite de chaux, les cendres de soude, la soude caustique, le sulfate de soude en pains, l'ammoniaque, le sulfate d'ammoniaque et le sulfate de cuivre ;
- 12) Les machines servant à l'agriculture, aux mines, aux industries textiles et à l'imprimerie ;
- 13) Les pierres précieuses, les pierres fines, les perles, la nacre et les coraux ;
- 14) Les horloges, pendules et montres autres que les chronomètres ;
- 15) Les articles de mode et les objets de fantaisie ;
- 16) Les plumes de tout genre, les crins et soies ;
- 17) Les objets d'ameublement et d'ornement ; les meubles et accessoires de bureau ;

Ces trois listes devraient restreindre singulièrement la liberté des belligérants, en les empêchant d'empirer la condition des articles portés aux deux dernières listes, c'est-à-dire que le belligérant ne pourrait pas faire passer un article de la liste libre dans celle de la contrebande, ou de la contrebande conditionnelle dans celle de la contrebande absolue. Or, les auteurs de la déclaration de Londres avaient dû, pour aboutir à un accord général, négliger un certain nombre de considérations dont s'inspirent d'ordinaire les belligérants lorsqu'ils règlent librement la matière. Ils ne s'étaient guère préoccupés de mettre d'accord la législation qu'ils préparaient avec toutes les exigences d'une guerre moderne. Voici d'ailleurs les propres termes du rapport général, sous l'art. 22, de la déclaration de Londres. « Cette liste est celle qui avait été arrêté à la 2^e conférence de la Paix par le comité chargé d'étudier spéciale-

ment la question de la contrebande. Elle était le résultat de concessions mutuelles et il n'a pas *paru sage de rouvrir* la discussion à ce sujet, soit pour retrancher soit pour ajouter des articles ».

La fragilité de cette transaction, à la formation de laquelle l'habileté diplomatique a participé au moins autant que la considération des exigences techniques, était ainsi établie par ses auteurs mêmes.

S'il n'a pas paru sage de rouvrir le débat après 2 ans d'intervalle comment pourrait-on demander le maintien pendant la guerre actuelle des listes rédigées en 1907 et reproduites à Londres, en 1909. Leurs auteurs, s'ils devaient se réunir aujourd'hui dans une conférence, ne renverseraient-ils pas de fond en comble cette construction dont ils redoutaient déjà de réinspecter les bases si peu de temps après l'avoir édiflée ?

Déjà dans la notification du gouvernement français, en date du 11 août 1914, notification qui, sans faire aucune allusion à la déclaration de Londres, témoigne cependant d'un désir sincère de se conformer aux classifications qu'elle consacre, on trouve une modification, une seule il est vrai, mais qui aurait été de nature à invalider toute la déclaration de Londres, au cas où elle aurait eu force de loi. En effet, les aéroplanes, les aérostats, etc., sont rangés, dans cette notification, parmi la contrebande absolue au lieu de demeurer dans la liste de la contrebande conditionnelle. Rien de plus juste que cette modification : on sait très bien le rôle joué par les aéroplanes dans cette guerre et quoiqu'ils fussent toujours susceptibles d'une utilisation pacifique, leur importance devint immense pour l'action militaire et navale. Plus tard, lorsque les gouvernements alliés se mirent d'accord pour appliquer

la déclaration de Londres, en y introduisant certaines modifications, des additions se multiplièrent sans qu'on tint le moindre compte de ce que nombre des articles ainsi ajoutés figuraient sur la liste libre, tels le cuivre brut, les pneumatiques, le caoutchouc brut, etc.

L'Allemagne s'est plainte de ses additions. A-t-elle pu le faire loyalement ? Ces articles n'entraient-ils pas pour une part considérable dans la fabrication des engins de combat ? Il est vrai qu'aucun des articles ajoutés à la contrebande absolue n'était d'un usage direct et exclusif pour la guerre. Mais, comme nous l'avons déjà dit, cette exclusivité ne se rencontre pour ainsi dire jamais, et, selon nous, il suffit qu'un article, fabriqué ou matière première, soit *essentiellement* utile à un belligérant pour qu'il puisse le traiter comme contrebande absolue. C'est de la quantité totale d'un article que le belligérant utilise dans un but militaire que doit dépendre son classement comme contrebande de guerre. Au cours de la campagne de presse qui fut menée dans les pays alliés pour faire déclarer le coton contrebande de guerre on fit valoir contre la mesure réclamée l'argument que dans un obus il n'entre qu'une quantité minime de coton et que, par conséquent, cette matière ne possède pas d'utilité militaire que dans une mesure imperceptible. La constatation est exacte en elle-même, néanmoins lorsque le coton américain cessa d'arriver en Allemagne, celle-ci éprouva un embarras certain et pour réserver à la production des munitions les stocks accumulés pendant la première année de la guerre, le gouvernement allemand dut recourir à une réglementation sévère de la vente de cet article. Il est certain que la quantité globale du coton employé par les empires centraux à la fabrication des munitions de guerre fut considérable et

que s'il avait été déclaré contrebande de guerre beaucoup plus tôt (1), la production des munitions aurait subi un fléchissement sensible en Allemagne et en Autriche. Des spécialistes, comme Ramsay, l'ont formellement affirmé.

La réglementation des articles de contrebande par les gouvernements alliés n'est donc pas en contradiction avec la notion de contrebande de guerre. Ceux qui au cours de la guerre actuelle ont voulu de bonne foi exprimer un jugement sur la conduite des alliés en cette matière ont pu se laisser aller un moment à la blâmer : ils ont dû revenir plus tard sur leurs opinions (2). Les nombreuses additions

1. Le coton ne fut déclaré contrebande de guerre qu'en août 1915.

2. Le professeur Hart, de l'Université de Harvard, a publié dans le *New-York Times* une série d'articles consacrés à la contrebande de guerre; ces articles écrits à des époques différentes, au fur et à mesure des diverses modifications introduites en la matière, peuvent servir de témoignage à notre assertion.

Dans son article du 21 mars 1915, l'honorable professeur écrit : « l'addition à la liste de contrebande, des aéroplanes, des automobiles, de l'huile comme combustible, pour les moteurs, pourrait être acceptée, parce que ces articles sont actuellement des matériaux de guerre, mais l'addition du cuivre est très contestable et celle du caoutchouc tout à fait contraire à la raison ».

Dans l'article du 21 mars 1916, le même auteur s'exprime ainsi : « Le cuivre qui n'était pas antérieurement contrebande, est devenu si important dans la fabrication des balles et des obus qu'il a pu légitimement être ajouté. L'huile est nécessaire comme combustibles pour les voitures militaires; le caoutchouc est indispensable pour les pneus des mêmes voitures. Tous ces articles pourront probablement être agréés comme contrebande dans une future conférence de La Haye ».

Ainsi, dans un délai de quelques mois des objets dont l'importance était dominante dans les industries pacifiques, ont acquis au point de vue militaire une utilité tellement évidente que leur caractère de contrebande n'a plus fait doute pour personne. La même

se justifient complètement lorsqu'on se représente la grandeur et la complexité de moyens de lutte qui ont été mis en œuvre au cours de la guerre actuelle. Il serait superflu d'examiner un à un les articles ajoutés sur les listes de contrebande absolue et conditionnelle ; nous nous contentons de donner ces listes telles qu'elles résultent des différents décrets français jusqu'au milieu du mois d'avril 1916.

Sont compris dans la contrebande absolue :

- 1) Les armes de toute nature, y compris les armes de chasse et de sport, ainsi que leurs pièces détachées ;
- 2) Les instruments et appareils exclusivement propres à la fabrication des munitions de guerre ou à la fabrication ou à la réparation des armes ou du matériel de guerre, terrestre ou naval ;
- 3) Les tours, machines et outils pouvant servir à la fabrication des munitions de guerre ;
- 4) L'émeri, le corindon naturel et artificiel (alundum) et le carborundum sous toutes les formes ;
- 5) Les projectiles, gargousses et cartouches de toute nature et leurs pièces détachées ;
- 6) La cire de paraffine ;
- 7) Les poudres et explosifs spécialement affectés à la guerre ;
- 8) Les matières employées à la confection des explosifs, y compris : l'acide nitrique et les nitrates de toute nature, l'acide sulfurique, l'acide sulfurique fumant (oléum), l'acide acétique et les acétates, le chlorate et le perchlorate de baryum, l'acétate, le nitrate et le carbure de calcium, les sels de potassium et la potasse caustique, les sels d'ammonium et l'ammoniaque (solution), la soude caustique, le chlorate et le perchlorate de sodium, le mercure, le benzol, le toluol, le xylol, le naphte (employé comme dissolvant), le phénol (acide phénique), le crésol, la naphthaline, ainsi que leurs mélanges et leurs dérivés, l'aniline et ses dérivés, la glycérine, les acétones et les matières premières brutes ou raffinées pouvant servir à leur préparation ; l'alcool éthylique ;

évolution ne se produirait-elle pas au sujet du coton dont la déclaration comme contrebande fut si mal accueillie par certains auteurs neutres ?

l'alcool méthylique ; l'éther acétique, l'éther formique, l'éther sulfurique ; le soufre ; l'urée ; la cyanamide ; le celluloid.

9) Le bioxyde de manganèse ; l'acide chlorhydrique ; le brome ; le phosphore et ses composés ; le sulfure de carbone ; l'arsenic et ses composés ; le chlore ; le phosgène (chloryre de carbonyle) ; l'anhydrite sulfureux ; le prussiate de soude ; le cyanure de sodium ; l'iode et ses composés ;

10) Le piment et le poivre ;

11) Les affûts, caissons, avant-trains, fourgons, forges de campagne et leurs pièces détachées ; le matériel de campement et ses pièces détachées ;

12) Les fils de fer barbelés et les instruments employés à les fixer ou à les couper ;

13) Les télémètres et leurs pièces détachées ; les projecteurs et leurs pièces détachées ;

14) Les effets d'habillement et d'équipement ayant un caractère militaire ;

15) Les animaux de selle, de trait et de bât, utilisables pour la guerre ou susceptibles de le devenir ;

16) Toutes espèces de harnachements ayant un caractère militaire ;

17) Les peaux de bétail, de buffles et de chevaux ; les peaux de veaux, de porcs, de moutons, de chèvres et de daims ; ainsi que le cuir manufacturé ou non, propre à la sellerie, aux harnachements, chaussures ou effets militaires, les courroies de cuir, les cuirs imperméables et les cuirs ;

18) Les matières tannantes de toutes sortes, y compris le bois de quebracho et les extraits servant au tonnage ;

19) La laine, brute, peignée ou cardée ; les déchets de laine et résidus de toute nature ; les fils de laine ; les crins et poils d'animaux de toutes espèces ainsi que leurs filés et leurs déchets ;

20) Le coton brut, les linters, les déchets de coton, les filés de coton, les tissus de coton et autres produits tirés du coton susceptibles d'être employés à la fabrication des explosifs ;

21) Le lin, le chanvre, la rame, le kapok, toutes fibres végétales ainsi que leurs filés ;

22) Les bâtiments de guerre, y compris les embarcations et les pièces détachées ne pouvant être utilisées que sur un bâtiment de guerre ;

23) Les appareils de signaux phoniques sous-marins ;

- 24) Les plaques de blindage ;
- 25) Les appareils aériens de toute espèce, y compris les aéroplanes, les aéronefs, les ballons et aérostats de toute nature, leurs pièces détachées ainsi que les accessoires, objets et matériaux propres à servir à l'aérostation ou à l'aviation ;
- 26) Automobiles de toute nature et leurs pièces détachées ainsi que leurs accessoires ;
- 27) Les pneumatiques et bandages pour automobiles et bicyclettes, ainsi que les articles ou matériaux propres à être employés pour leur fabrication ou leur réparation ;
- 28) Les huiles minérales, y compris la benzine et les essences à moteur ;
- 29) Les produits résineux, le camphre et la térébenthine (huile et essence) ; les goudrons et l'essence de goudron de bois ;
- 30) Le caoutchouc (y compris le caoutchouc brut, usagé et récupéré, les solutions et pâtes contenant du caoutchouc, et toutes autres préparations contenant du caoutchouc, le balata, la gutta-percha, ainsi que les variétés suivantes de caoutchouc, savoir : Bornéo, Guayulé, Jelutong, Palembang, Fontianac, et toutes autres substances contenant du caoutchouc, ainsi que les objets faits, en tout ou en partie, en caoutchouc ;
- 31) Le rotin ;
- 32) Les matières lubrifiantes et notamment l'huile de ricin ;
- 33) Les métaux suivants : le tungstène, le molybdène, le vanadium, le sodium, le nickel, le sélénium, le cobalt, la fonte hématite, le manganèse, le fer électrolytique et l'acier contenant du tungstène ou du molybdène ;
- 34) L'amiante ;
- 35) L'aluminium, l'alumine et les sels d'aluminium ;
- 36) L'antimoine, ainsi que les sulfures et oxydes d'antimoine ;
- 37) Le cuivre, non travaillé ou mi-ouvré, les fils de cuivre ; les alliages ou composés de cuivre ;
- 38) Le plomb sous toutes ses formes ;
- 39) L'étain, le chlorure d'étain et le minerai d'étain ;
- 40) Les alliages de fer, y compris le ferro-tungstène, le ferromolybdène, le ferro-manganèse, le ferro-vanadium et le ferro-chrome.
- 41) Les minerais suivants : la wolframite, la scheelite, la molybdénite, les minerais de manganèse, de nickel, de chrome, l'hématite, les pyrites de fer, les pyrites de cuivre et autres minerais de

cuivre, les minerais de zinc, de plomb, d'arsenic et la bauxite;

42) Les cartes et plans de toute partie du territoire des pays belligérants ou de la zone des opérations militaires, à toute échelle plus grande que 1/250.000 ainsi que les reproductions, à toute échelle, de ces cartes ou plans, par la photographie ou tout autre procédé ;

43) Le liège, y compris le liège en poudre ;

44) Les os sous toutes leurs formes, entiers ou concassés et les os calcinés ;

45) Le savon ;

46) Les chlorures métalliques, à l'exception du chlorure de sodium, les chlorures métalloïdiques, les composés halogènes du carbone, l'amidon ;

47) Le borax, l'acide borique et les autres composés du bore ;

48) Les graines de sabadelles et les préparations qui en dérivent ;

49) L'or, l'argent, le papier-monnaie et tous les instruments de crédits négociables et titres réalisables ;

Sont compris dans la liste de contrebande conditionnelle :

1) Les vivres ;

2) Les fourrages et matières propres à la nourriture des animaux ;

3) Les graines oléagineuses, noix et cosses ;

4) Les huiles et graisses d'animaux, de poissons ou de végétaux, autres que celles susceptibles d'être employées comme lubrifiants et ne comprenant pas les huiles essentielles ;

5) Les combustibles, autres que les huiles minérales ;

6) Les poudres et explosifs qui ne sont pas spécialement préparés pour un usage de guerre ;

7) Les fers à cheval et les matières de maréchalerie ;

8) Les harnachements et la sellerie ;

9) Les articles suivants, s'ils sont utilisables pour la guerre : les vêtements, les articles fabriqués pour le vêtement, les peaux et fourrures, les chaussures et les bottes ;

10) Les véhicules de toute nature, autres que les automobiles et pouvant servir à la guerre, ainsi que leurs pièces détachées ;

11) Le matériel fixe ou roulant des chemins de fer ; le matériel des télégraphes ; radiotélégraphes et téléphones ;

12) Les navires, bateaux et embarcations de tous genres; les docks flottants et leurs pièces détachées; les parties de bassins;

13) Les jumelles, télescopes, chronomètres et toutes espèces d'instruments nautiques;

14) La caséine;

15) Les vessies, boyaux, enveloppes et peaux à saucisses;

Malgré le grand contraste que l'on aperçoit à leur simple lecture entre ces listes et celles de la déclaration de Londres, aucune protestation n'a été soulevée par les gouvernements neutres; en effet, la liberté laissée par la pratique antérieure à la déclaration de Londres ne fournissait aucune base aux réclamations des neutres. Aussi, c'est à peine si l'on trouve trace, dans les documents diplomatiques, du mécontentement suscité par la politique des Alliés relative à la détermination des articles de contrebande. Spécialement, l'attitude du gouvernement des Etats-Unis mérite de nous arrêter. Dans sa première grande note de protestation, en date du 28 décembre 1914, ce gouvernement adresse divers reproches à l'Angleterre, sans cependant taxer d'illégalité les listes de contrebande anglaises. On y indique toutefois qu'elles ne paraissent pas à l'abri de certaines objections, mais on chercherait vainement l'énoncé de ces objections dans l'abondante correspondance échangée ultérieurement entre les deux pays. Si, d'autre part, on fait encore entrer en compte ce phénomène d'ordre psychologique qui porte les neutres à exagérer leurs griefs envers les belligérants afin d'obtenir un relâchement de la rigueur avec laquelle ces derniers procèdent dans l'exercice de leurs privilèges, on arrivera facilement à la conclusion qu'en réalité les neutres n'étaient pas fondés à protester contre les mesures prises par les Alliés en la matière. On ne peut pas trouver une meilleure confirmation de ce

que nous venons de dire que la lettre adressée le 20 janvier 1915 par M. Bryan, alors Secrétaire d'Etat des Etats-Unis à M. Stone, président de la Commission Sénatoriale des Affaires Etrangères; en voici quelques citations se référant à la question de la contrebande de guerre (1).

« Commè la Déclaration de Londres n'est pas entrée en vigueur, ce sont seulement les règles du droit international qui doivent être appliquées. Le point de savoir quels articles doivent être considérés comme objets de contrebande ne fait pas l'objet d'un arrangement général entre les nations. Dans la pratique, un pays, soit en temps de paix, soit après le commencement de la guerre, indique les articles qu'il veut considérer comme contrebande absolue ou conditionnelle. A la vérité, un gouvernement neutre peut être sérieusement affecté par cette déclaration, parce que les droits de ses sujets peuvent se trouver par elle amoindris. Mais les droits et les intérêts des belligérants et des neutres sont opposés en ce qui touche les articles et le commerce de contrebande, et il n'y a pas de tribunal auquel les questions à ce sujet puissent être rapidement soumises.

« L'histoire des Etats-Unis dans le passé n'est pas à l'abri de la critique. Lorsqu'il était neutre, le gouvernement américain a été partisan d'une liste restrictive des objets de contrebande absolue ou relative. Quand nous avons été belligérant, nous nous sommes prononcé en faveur d'une liste large, s'accordant avec notre conception de la nécessité des circonstances.

« Les Etats-Unis ont pris maintenant en considération

1. *Recueil de Documents intéressant le droit international*, Fauchille, p. 277 et suivantes.

la question du droit pour un belligérant d'inscrire le « cuivre brut » sur la liste de la contrebande absolue, au lieu de la contrebande conditionnelle. Comme le gouvernement des Etats-Unis a dans le passé placé sur la liste de la contrebande absolue « tous les articles servant à la fabrication des munitions de guerre » et qu'il a déclaré le cuivre au nombre de ces articles, il se trouve nécessairement quelque peu embarrassé pour agir à ce sujet.

« Le pétrole et les autres produits pétrolifères ont été déclarés par la Grande-Bretagne contrebande de guerre. En raison de l'absolue nécessité de ces produits pour l'emploi des sous-marins, des avions et des moteurs, le gouvernement des Etats-Unis n'a pas encore admis la conclusion qu'ils ont été inscrits à tort sur la liste des objets de contrebande.

« Le cuivre est largement employé pour la fabrication et les opérations des moteurs, et, de même que le pétrole, il est considéré par certaines autorités comme étant aujourd'hui un moyen essentiel de puissance ».

Ce précieux témoignage, émanant d'une autorité d'un pays neutre dont les intérêts souffraient considérablement de la politique des alliés en matière de contrebande, nous le retournons contre les auteurs qui accusaient les gouvernements alliés d'avoir faussé la notion de contrebande de guerre au point de heurter le commun bon sens... Nous ne pouvons pas approuver ces critiques et nous sommes convaincus que si jamais une tentative se renouvelle en vue d'établir une réglementation détaillée des articles de contrebande, ce n'est certainement pas à la déclaration de Londres qu'on ira demander un modèle ; tout au contraire, une entente ne pourra se réaliser qu'en prenant pour base

les listes de contrebande arrêtées par les alliés (et les Allemands par contre-coup) au cours de la grande guerre.

§ 3

Si comme nous l'avons vu l'établissement des listes de contrebande ne mit pas les neutres en conflit ouvert avec les belligérants, spécialement avec les alliés, il n'en a pas été de même de toute la politique des gouvernements alliés en matière de contrebande : c'est la répression même du commerce de contrebande qui donna lieu à des sérieuses difficultés. Pour en comprendre une partie, il faut que nous nous arrêtions plus attentivement à la distinction entre la contrebande absolue et la contrebande conditionnelle. Nous avons déjà indiqué son fondement théorique : quelle en est l'utilité ? Elle est considérable et voici pour quoi.

La contrebande absolue est confiscable par cela seul qu'elle a pour destination dernière un pays ennemi : ainsi lorsque des fusils sont envoyés à bord d'un navire quelconque même à un particulier se trouvant sur le territoire d'un pays belligérant ils deviennent confiscables ; au contraire, lorsque l'objet transporté appartient à la contrebande conditionnelle, il ne devient confiscable qu'au cas où il doit être livré à l'Etat ennemi, à ses administrations ou à ses forces armées. Dans tous les autres cas, et ce sont les plus nombreux, un objet de contrebande conditionnelle peut être envoyé librement, malgré la guerre, à un particulier demeurant dans un pays belligérant. Il importe peu que le réceptionnaire de ces marchandises puisse les céder ultérieurement à l'Etat ennemi ; on ne peut les confisquer qu'à condition d'avoir eu au moment de la

saisie la preuve de leur destination hostile immédiate. Telle est l'opinion de la doctrine, appuyée sur une longue pratique. Elle fut très clairement reproduite par le conseil des prises français dans l'affaire du vapeur hollandais *Oranje Nassau* (1). Cependant, il ne faudrait pas croire que la certitude absolue de la destination hostile dût être acquise au moment de la saisie : des suspicions raisonnables suffiraient amplement pour arrêter les marchandises ; c'est au tribunal des prises qu'il appartiendra de faire jaillir la lumière, au cours du procès qui devra naturellement s'engager à la suite de la saisie. D'ailleurs, même devant le tribunal des prises, on atteindra rarement une conviction absolue : ce tribunal, à la différence de toute autre juridiction civile ou criminelle, fonde dans une très large mesure ses décisions sur un ensemble de présomptions que les parties ne réussirent pas à écarter par des preuves contraires. Pour justifier une condamnation, il suffit qu'il y ait une destination hostile hautement probable (« a highly probable destination » comme disait Lord Stowell) (2).

Les documents de bord qui accompagnent les marchandises ne sont pas nécessairement l'expression de la vérité ; loin de là, plus un belligérant est en état de surveiller le commerce à destination de son ennemi, plus les commerçants tant neutres que belligérants sont tentés d'employer la fraude. Il faudra donc que le navire capteur et le tribunal des prises témoignent d'une grande perspicacité. Ils ne devront plus se borner à puiser des indices dans les papiers du bord, mais tenir compte de plus en plus des

1. *J. Off.*, 19 août 1915.

2. *Jongue Margaretha*, d'après *Amer. Journ. of Int. Law*, p. 323, 1915.

circonstances extérieures permettant d'établir le vrai caractère des chargements.

La déclaration de Londres, en vue d'éviter les complications qui résulteraient inévitablement de la répression de la contrebande conditionnelle, a voulu limiter le nombre des présomptions dont les belligérants pourraient faire état pour établir la culpabilité d'une cargaison saisie. L'énumération en est limitative. Est réputée marchandise destinée à l'état ennemi, celle dont « l'envoi est adressé aux autorités ennemies ou à un commerçant établi en pays ennemi, et lorsqu'il est notoire que ce commerçant fournit à l'ennemi des objets et matériaux de cette nature. Il en est de même si l'envoi est à destination d'une place fortifiée ennemie, ou d'une autre place servant de base aux forces armées ennemies » (art. 34).

Dès le début des hostilités, l'Angleterre et la France ont manifesté l'intention de ne pas abandonner une prérogative qui semble découler du droit naturel qui permet de prouver la culpabilité par tout moyen possible, contrairement aux restrictions de la déclaration de Londres. Aussi, le décret français du 25 août 1914 (conforme à l'ordre en conseil du 20 août 1914) décide-t-il que la destination hostile de la contrebande conditionnelle pourra être « induite de toute preuve suffisante » (art. 1, § 3). Plus tard, une atténuation fut apportée par les gouvernements britannique et français : le décret du 6 novembre 1914 décide qu'en dehors des présomptions mentionnées à l'article 34 de la déclaration de Londres la destination hostile sera présumée lorsque la marchandise sera consignée à ou pour un agent de l'Etat ennemi.

En tenant compte du fait que toutes ces présomptions souffrent la preuve du contraire, on arrive à la conclu-

sion que le commerce des articles classés comme contrebande conditionnelle aurait pu encore s'exercer assez librement, si la politique des belligérants avait été en accord avec la doctrine telle que nous venons de l'exposer. Or, par la suite, les belligérants du groupe central ne tardèrent pas à adopter dans leurs relations intérieures et extérieures une politique telle qu'il fut impossible de leur appliquer les règles établies par la doctrine. Nous allons examiner plusieurs faits notoires qui se sont produits au cours de la guerre actuelle et qui permettront d'apprécier l'attitude adoptée par les groupes opposés de belligérants, en matière de contrebande conditionnelle.

Au mois de septembre 1914, le vapeur hollandais *Maria* venant de Californie avec une cargaison de froment à destination de Dublin et Belfast, fut coulé par le croiseur auxiliaire allemand *Karlsruhe* sous le prétexte que sa cargaison constituait de la contrebande conditionnelle. La confiscation ou la destruction de cette marchandise ne pourrait se justifier que si on avait été à même de démontrer sa destination à l'Etat ennemi. Or, lorsque l'affaire se présenta, en avril 1915, devant la cour des prises de Hambourg, voici à peu près en quels termes fut exposé le point de vue allemand : il n'était pas possible de vérifier quel emploi on aurait fait du froment lors de l'arrivée du navire à Belfast, ni de savoir si le gouvernement britannique ne se serait pas porté acheteur de cette marchandise, même à un prix très élevé ; à ce point de vue il faut encore tenir compte que l'envoi était consigné à ordre, que le destinataire pouvait par suite disposer plus librement de la cargaison. Qu'au moment de la conclusion du contrat d'acquisition au profit de MM. R. et H. Hall, Ltd (les destinataires), la possibilité d'un usage de guerre

de la marchandise ne fut point envisagée. Cela n'affecte pas du tout la question de savoir quel est l'emploi que peut trouver le froment, dans l'état de guerre actuel. D'ailleurs, quoique la marchandise fut définitivement consignée à des civils, elle aurait pu être réquisitionnée par le gouvernement britannique.

Ce raisonnement ne laisse plus rien subsister de la doctrine ancienne qui voulait que le capteur ait une preuve ou une présomption qu'au moment de la capture la marchandise était adressée à l'Etat ennemi, ses administrations ou ses forces armées. Si la possibilité d'une revente à l'Etat ennemi, après l'arrivée de la marchandise à sa destination primitive devait entraîner la confiscation, il n'y aurait pratiquement aucune différence entre la contrebande conditionnelle et la contrebande absolue. L'attitude de l'Allemagne est un renversement complet de la pratique traditionnelle, sanctionnée également par la déclaration de Londres à laquelle pourtant le gouvernement allemand prétendait, sur ce point, conformer sa conduite. Il l'a affirmé encore lors de l'affaire de *William P. Frye* postérieure à la destruction du vapeur *Maria*. Dans la correspondance avec le gouvernement américain au sujet du *William P. Frye*, l'Allemagne justifie la destruction de la cargaison, rentrant dans la catégorie de contrebande conditionnelle par le fait qu'elle était destinée à des villes anglaises fortifiées, présomption qui permettait de la traiter comme contrebande de guerre. Il faudrait en conclure que si la preuve du contraire avait été fournie, ladite présomption n'étant point irréfragable, il aurait fallu reconnaître que la confiscation ou la destruction de la prétendue contrebande aurait été illégalement opérée. Or, dans l'affaire *Maria*, malgré la preuve absolue que la marchandise

était destinée à des civils, celle-ci fut néanmoins regardée par le tribunal des prises comme contrebande de guerre. Le jugement de la cour de Hambourg fait remarquer que le gouvernement britannique aurait pu réquisitionner les marchandises après leur livraison aux particuliers, acquéreurs primitifs. Il assimile ainsi la possibilité d'une réquisition de la marchandise importée au pouvoir actuel de l'Etat sur cette marchandise. Lorsqu'un gouvernement belligérant a déclaré que tous les fourrages par exemple, importés dans son pays, seront réquisitionnés au profit de l'état, il est évident que la condition essentielle pour que cette marchandise constitue de la contrebande (destination à l'Etat ennemi) est ainsi remplie. Une cargaison de cette nature arrêtée en route est confiscable ; le pouvoir de l'Etat s'exerce à tout moment pendant la route, en pays ennemi, quelque soit le particulier à qui la marchandise est adressée. Lorsque, au contraire, on envisage seulement la possibilité ultérieure pour l'état de réquisitionner la marchandise importée, c'est aller contre le point de vue ancien qui veut que toutes les conditions rendant la marchandise condamnable soient réunies au moment de la capture. La nouveauté de la manière d'agir allemande apparaîtra avec un relief plus saisissant lorsqu'on comparera l'affaire *Maria* avec le cas du navire *Wilhelmina* qui a fait infiniment plus de bruit, en raison des intérêts engagés et de certains faits nouveaux qui allaient créer un précédent en droit international maritime.

Le *Wilhelmina* était un navire américain affrété par une maison de commission de New-York pour sa succursale de Hambourg. Il portait une cargaison de provision de bouche, composée de céréales et légumes. Ce navire avait quitté New-York le 25 janvier 1915, par conséquent

6 jours avant la promulgation du décret allemand daté du 31 janvier 1915 qui frappait de réquisition certains articles importés en Allemagne. Ce décret établit le monopole du froment, du seigle, de l'avoine et de l'orge ; ces provisions importées ne pouvaient être vendues qu'aux municipalités ou autres corps désignés. Le gouvernement britannique fit saisir le *Wilhelmina* en alléguant que sa cargaison répondait aux conditions prévues par l'article 33 de la déclaration de Londres, c'est-à-dire qu'elle était destinée à l'Etat ennemi. Le gouvernement britannique ne veut donc pas s'écarter de la pratique traditionnelle relative à la contrebande conditionnelle. La discussion qui s'engagea avec les Etats-Unis et l'Allemagne ne peut avoir son aboutissement logique, savoir un jugement de la cour des prises anglaise, jugement qui aurait dû servir de cas-type en la matière ; en effet, les événements survenus bientôt après, et en premier lieu les ordres en conseil du mois de mars 1915, diminuèrent de beaucoup l'importance de la contrebande conditionnelle (1). Néanmoins il est intéressant de poursuivre les péripéties de la discussion.

La grande question qui se pose est celle-ci : la réquisition au profit des municipalités met-elle les marchandises dans les conditions visées par l'article 33 de la déclaration de Londres, reproduisant sur ce point l'opinion traditionnelle ? Cette réquisition peut-elle faire présumer *ipso facto*

1. Le départ du *Wilhelmina* de New-York ayant eu lieu avant la promulgation du décret allemand, le gouvernement britannique ne pouvait pas espérer une condamnation de sa cargaison, en cour des prises, pure et simple, mais seulement la saisie avec remboursement de la valeur. Il offrit par conséquent aux ayants-droit de régler l'affaire par arbitrage. La proposition fut acceptée et 100.000 dollars furent payés aux intéressés.

la destination à l'Etat ennemi, ses administrations ou ses forces armées? Le gouvernement allemand dans sa note explicative, adressée aux Etats-Unis, après la saisie du *Wilhelmina* déclare que l'achat par les municipalités n'aurait pour objet que d'éviter la spéculation sur les prix. Il se déclare même prêt à faire surveiller par des délégués des puissances neutres la vente des articles importés afin de limiter leur répartition à la population civile. Cette offre ne put être prise en considération; on eût trouvé singulier, en effet, que les ennemis de l'Allemagne acceptassent une ingérence des neutres destinée à établir la bonne foi du gouvernement allemand ou des institutions allemandes. Cela est bon lorsqu'il s'agit de ravitailler des pays envahis; ainsi, le contrôle de représentants neutres sur l'importation des vivres pour les populations de la Belgique et du Nord de la France est parfaitement à sa place: c'est un acte de philanthropie. Au contraire vis-à-vis de l'Allemagne ces considérations philanthropiques n'ont pas à prévaloir; ses ennemis n'ont eu qu'à envisager la question de droit: pouvait-on s'autoriser du décret du 31 janvier 1915 pour saisir la cargaison du *Wilhelmina*?

Si l'on veut s'appuyer uniquement sur ce décret, et sans tenir compte de circonstances spéciales de la cause, nous n'hésitons pas à répondre non. La réquisition par l'Etat au profit de ses municipalités, en général, ne fait pas présumer l'emploi hostile requis par l'article 33 de la déclaration de Londres. Le rapport général de cette convention a pris grand soin de définir les mots « administrations ennemies » et lorsqu'il assimile les administrations civiles aux administrations militaires, il a en vue seulement les administrations de l'Etat; il exclut expressément les adminis-

trations municipales, locales, qui ne sont pas l'émanation du pouvoir central.

Le gouvernement britannique a si bien senti que ce décret ne fournissait pas une base suffisante qu'il a cherché d'autres arguments pour justifier la capture du *Wilhelmina*. Le fait que Hambourg, étant partiellement défendu par les fortifications de l'embouchure de l'Elbe, pouvait être considéré comme une ville fortifiée, légitimait déjà la saisie car on se trouvait en présence d'une des présomptions énumérées plus haut. On doit être d'autant plus indulgent pour cet argument que de nombreux précédents faisaient voir que le gouvernement allemand n'hésitait pas à donner une interprétation des plus arbitraires aux mots « villes fortifiées » lorsqu'il s'agissait des villes anglaises (raids de zeppelins, bombardement navals de petites villes côtières). La destruction du *Maria* pouvait également être invoquée par le gouvernement britannique comme cause de son action à l'égard de la cargaison du *Wilhelmina*. Toutes ces circonstances justifiaient donc amplement la *saisie* de la cargaison, mais la cour des prises aurait-elle pu prononcer sa *condamnation* tout en voulant rester dans les limites de la doctrine traditionnelle? Nous en doutons fort. Du reste, la seule saisie du *Wilhelmina* avait suffi pour provoquer le retrait par le gouvernement allemand du décret du 31 janvier 1915; aussi, quand bien même un jugement aurait été rendu, il n'aurait pu servir de précédent pour déterminer l'attitude future des gouvernements alliés en matière de contrebande conditionnelle. Sir E. Grey s'en est très bien rendu compte, aussi, dans la correspondance diplomatique de cette période même (1), il laisse

1. Note du 10 février 1915; *Off. Doc., W. P. F.*, vol. V, t. 4, Part. II.

déjà prévoir qu'il sera impossible au gouvernement britannique de persister dans l'ancienne pratique et cela pour la raison essentielle que les conditions de la vie économique et les obligations réciproques de l'Etat et de ses sujets revêtent au cours de la guerre actuelle une forme qui ne répond ni à l'état de chose antérieur, ni aux prévisions des théoriciens du droit international. Le souci qu'avaient montré les gouvernements alliés de rester d'accord avec la définition de la contrebande conditionnelle n'a pas pu les empêcher de voir clair : entraînés par l'exemple allemand et pénétrés de la gravité de la lutte et des conditions dans lesquelles elle allait se poursuivre, ils finirent par adopter la méthode qui seule répondait aux exigences d'une guerre moderne. C'est la méthode consacrée dans le jugement allemand rendu dans l'affaire *Maria* et dans le jugement anglais de l'affaire *Kim* que nous examinons plus loin. Les deux jugements, tout en différant sur certains points d'argumentation, aboutissent implicitement à la suppression de la distinction entre la contrebande absolue et la contrebande conditionnelle. Nous approuvons entièrement cette évolution pour les raisons que voici.

Ce qui caractérise la guerre actuelle, c'est qu'elle met en jeu toutes les forces vives des nations. Si, dans notre siècle, la nation présente déjà en temps de paix le spectacle d'une vaste coopération de forces travaillant au bien-être de la communauté, en temps de guerre, cette coopération devient d'autant plus étroite et coordonnée qu'il s'agit de sauver la nation du danger de la défaite. Or, lorsque fut imaginée la distinction entre la contrebande absolue et la contrebande conditionnelle, il y avait une séparation assez nette entre la classe militaire dont le métier était de faire la

guerre, et la population non-combattante. Cette distinction s'est conservée malgré le rapprochement continu qui se produisait entre les gens faisant la guerre et les populations paisibles. Il est permis de se demander, lorsqu'on arrive à l'autre extrémité de l'évolution, où toute la nation est sous les armes, si cette distinction a encore sa raison d'être ?

La « nation armée », voilà une formule qui traduit en une vive image la vie d'un Etat moderne au cours d'une guerre. L'expression s'applique non seulement à ceux qui luttent effectivement sur le champ de bataille, mais à ceux qui, restés à l'arrière : femmes, enfants, vieillards, pour aider à poursuivre la lutte, en créent ou en renouvellent les moyens. Toute la vie d'un peuple, jusque dans ses détails quotidiens, est tournée vers le même but : le belligérant doit posséder le droit de l'entraver, il ne ferait qu'un acte de guerre légitime.

Un distingué jurisconsulte américain a écrit à ce propos (1). « Dans une guerre où la nation est en armes, où chaque homme accomplit ses devoirs militaires et où la population non-combattante est organisée de façon à aider les soldats en campagne, il paraît probable que les belligérants seront enclins à considérer comme suffisante la seule destination au pays ennemi, même dans le cas de la contrebande conditionnelle, spécialement, si le gouvernement ennemi possède le droit de réquisitionner la propriété de ses ressortissants dans un but militaire ».

Ces paroles se sont vérifiées on ne peut mieux à l'égard de l'Allemagne. Le gouvernement allemand a usé du pou-

1. Editorial du *Améric. Journal of Int. Law.*, janv. 1915, p. 212.

voir de réquisitionner à outrance. Ce fut là un des aspects de ce qu'on appelle communément le « génie d'organisation » de l'Allemagne. Rationnement, déclarations obligatoires des stocks possédés par les particuliers sous peine d'amende ou même d'emprisonnement tels furent les moyens employés pour réglementer la consommation, moyens absolument légitimes sous le rapport du droit interne, mais qui sont cependant de nature à influencer profondément sur certaines théories et pratiques du droit international.

La distinction entre la contrebande absolue et la contrebande conditionnelle présuppose un régime de liberté dans les rapports économiques des citoyens et du gouvernement ; elle est absolument incompatible avec un système de coercition, n'existât-il qu'à l'état latent. On le verra nettement par l'exemple suivant.

On a dit que l'or est le nerf de la guerre : une forte encaisse d'or est un élément appréciable de puissance pour un belligérant ; en même temps qu'il permet d'améliorer le change sur les pays neutres, il augmente la confiance en l'issue favorable de la lutte. L'Allemagne, comme les autres belligérants, cherchait à accumuler dans les caisses de sa banque d'Etat tout l'or disponible pour remplacer l'or exporté en vue du règlement des achats faits à l'étranger. La stimulation des sentiments patriotiques n'ayant pas suffi à beaucoup près pour obtenir les quantités escomptées du métal précieux on eut recours à l'intimidation et des mesures coercitives furent même envisagées. Quelle que soit d'ailleurs la voie par laquelle l'or devait finalement s'amasser dans les caves de la Reichsbank il est clair qu'il ne pouvait être obtenu que des particuliers, et partant, il n'était pas inexact de dire que tous les stocks

étaient des stocks gouvernementaux au moins en puissance ; ainsi toute monnaie importée pour des particuliers en Allemagne, se trouvait exposée à être destinée finalement au gouvernement de ce pays. L'or ne fut cependant considéré par la déclaration de Londres que comme contrebande conditionnelle et il figure en cette qualité sur les listes de contrebande établies au début par les alliés. Il en résulta que le gouvernement allemand pouvait, malgré la suprématie navale des alliés, obtenir des pays d'outre mer, par la voie détournée, un article extrêmement précieux lui permettant d'augmenter ses moyens de résistance. Disons tout de suite que les alliés classèrent plus tard cet article comme contrebande absolue. Il est évident que lorsqu'un objet acquiert, à la suite des circonstances créées par la guerre, une importance très grande en vue de la continuation de la lutte, on est en droit de le traiter comme les articles de contrebande absolue, bien qu'à proprement parler, il n'en présente pas les caractères, étant donné son large emploi dans la vie courante. Nous allons encore mieux le voir par l'exemple des vivres qui furent placés par la déclaration de Londres sur la liste de la contrebande conditionnelle.

Parmi les nombreuses difficultés avec lesquelles les belligérants se trouvèrent aux prises en matière de contrebande conditionnelle, la première place revient certainement à la question de denrées alimentaires.

En 1793, la Grande-Bretagne d'accord avec la Prusse et la Russie interdit de transporter en France du blé et des provisions de bouche. Les Etats-Unis reconnaissent alors que les denrées alimentaires peuvent être déclarées contrebande de guerre s'il y a quelque espoir de réduire l'ennemi par la famine.

La Russie, au cours de la guerre avec le Japon, déclara les vivres contrebande absolue, mais, à la suite de réclamations des neutres, elle dut se contenter de les classer comme contrebande conditionnelle.

Pendant le conflit de la France avec la Chine, en 1885, le ministère Ferry notifia aux gouvernements neutres sa décision de considérer le riz comme contrebande de guerre et de confisquer les navires neutres transportant cette denrée à destination des ports du nord de la Chine. Chose digne de remarque, le gouvernement allemand se montra plutôt favorable à la décision du gouvernement français.

Donc rien dans le passé, sinon un acte sans ratification, la déclaration de Londres, ne peut être invoqué pour condamner d'une façon catégorique le traitement rigoureux que, comme nous allons voir, les belligérants ont imposé aux denrées alimentaires. Ne s'y opposait, à vrai dire, que la tradition de certains pays maritimes, notamment celle de l'Angleterre. Cette puissance soutenait que les vivres ne devaient être traités comme contrebande que s'ils étaient adressés au gouvernement ou aux forces armées ennemis. Mais cela est-il suffisant pour dénommer la pratique actuelle du gouvernement anglais comme une violation du droit international ? En le faisant, les ennemis des alliés montrent combien ils se préoccupent peu d'appliquer un raisonnement logique aux matières du droit des gens. De ce que l'Angleterre avait longtemps pratiqué le système libéral à l'égard des denrées alimentaires, il résulte seulement pour elle un droit (purement moral, d'ailleurs) de demander à ses adversaires d'observer une attitude analogue ; mais on ne voit pas du tout comment un pays comme l'Allemagne, qui, par la bouche de ses représentants les plus autorisés, s'est toujours prononcé

pour les systèmes de guerre les plus rigoureux, pourrait exiger de l'Angleterre l'application des mesures libérales conforme à la tradition de ce pays ?

Le gouvernement allemand a dû se rabattre sur un argument d'ordre moral qui semble avoir trouvé un grand écho auprès des neutres : les alliés, prétendait-il, agissaient contrairement aux principes de l'humanité car ils faisaient supporter les effets de la guerre à des femmes et des enfants innocents, en cherchant à affamer des populations éloignées des fronts de combat. Il suffit d'un peu de réflexion pour voir cet argument s'évanouir devant la réalité des faits.

Il a été admis de tout temps, et par tous les peuples civilisés, qu'on pouvait, par l'établissement d'un blocus, interdire l'entrée des denrées alimentaires dans un pays afin de briser le plus rapidement possible sa résistance. Ainsi, dans le cas d'un pays insulaire, un blocus pourrait produire des effets identiques à ceux qui résultent de l'investissement d'une ville fortifiée dans la guerre terrestre, et amener une capitulation sans effusion de sang. La morale internationale a supporté sans révolte de voir les non-combattants réduits à la famine lors du siège de Paris, en 1870 ; elle ne devrait pas être choquée davantage par les procédés des alliés vis-à-vis de l'Allemagne. D'ailleurs, voici deux déclarations émanant de personnalités officielles de l'Allemagne, qui permettent de se faire une idée de ce qu'aurait été la politique de ce pays s'il avait possédé les moyens de lutte qui étaient à la disposition des pays de l'Entente, au cours de la guerre actuelle.

En 1885, sollicité par la Chambre de Commerce de Kiel de se prononcer sur la décision déjà mentionnée prise par la France dans son conflit avec la Chine, le Prince de

Bismarck fit cette réponse : « Quels que soient les désavantages que peuvent subir nos intérêts commerciaux du fait que le riz est considéré comme contrebande de guerre, nous ne serions pas justifiés à nous opposer à une mesure qu'il a été utile d'employer pour mener à bien une guerre étrangère. Toute guerre est une calamité qui entraîne de mauvaises conséquences non seulement pour les combattants, mais encore pour les neutres... La mesure en question a pour objet d'abrégé la durée de la guerre par l'accroissement des difficultés créées à l'ennemi, et constitue un acte de guerre justifiable si elle est impartialement appliquée à tous les bateaux neutres ».

Le comte Caprivi, au cours d'une discussion au Reichstag, le 4 mars 1892, déclara : « Un pays peut dépendre, en ce qui concerne les vivres et les matières premières, de son commerce extérieur, et en fait, il peut devenir absolument nécessaire de détruire ce commerce de l'ennemi. L'introduction par des particuliers de provisions à Paris a été prohibée durant le siège, et dans le même ordre d'idées, une nation serait dans son droit si elle empêchait l'importation des vivres et matières premières à l'ennemi. »

Si l'on rapproche ces témoignages catégoriques de la maxime « nécessité n'a pas de loi » qui, selon l'aveu du chancelier de Bethmann-Hollweg, inspire toute la politique allemande, on peut se rendre compte de l'opinion véritable du gouvernement allemand sur les mesures que ses ennemis lui appliquaient.

A vrai dire, les gouvernements alliés n'ont pas déclaré les vivres contrebande absolue, comme ils l'ont fait pour l'or, le coton et d'autres articles, néanmoins le régime auquel les denrées alimentaires étaient soumises était au moins aussi restrictif que si elles étaient comprises dans

la liste de la contrebande absolue. Sir Grey en fournit une explication dans sa note du 10 février 1915.

« La raison de tracer une distinction entre les vivres destinés à la population civile et ceux destinés aux forces armées ou au gouvernement ennemi disparaît si la différence entre la population civile et les forces armées cesse elle-même d'exister. Dans n'importe quel pays où existe une redoutable organisation de guerre comme à présent en Allemagne, il n'y a pas de différence entre ceux dont le gouvernement assume la charge d'assurer le ravitaillement et ceux envers lesquels ce devoir n'existe pas. »

En effet, quand un Etat en guerre contrôle le ravitaillement, jusque dans les moindres détails, de tous ses sujets, il est évident qu'il va avant tout s'occuper de satisfaire ses besoins militaires. Nous ne savons que trop bien que les armées des empires centraux étaient relativement bien nourries, au détriment du ravitaillement des populations civiles. Aussi, ne sommes-nous pas étonnés de trouver au nombre des arguments avancés par le savant président de la cour des prises anglaise, dans le jugement du *Kim*, l'affirmation que la cour doit tenir compte des méthodes employées par le gouvernement allemand pour procurer des provisions à ses forces combattantes : en supposant même que les cargaisons saisies devaient être indistinctement distribuées entre militaires et civils, une très grande portion aurait été nécessairement attribuée aux forces armées. Cet argument comparé aux considérants du jugement allemand dans l'affaire *Maria* montre que les belligérants ont adopté le même point de vue en matière de contrebande conditionnelle ; on a cependant cru voir (1)

1. H. Reason Pike, *Law Quart. Review The « Kim » Case*, janvier 1916.

une différence profonde entre ces deux jugements ; nous ne pensons pas qu'il en soit ainsi. Dans l'un comme dans l'autre cas la pensée prédominante c'est que l'Etat pourrait éventuellement se porter acheteur ; le président de la cour des prises de Londres possédait plus de certitude à cet égard que son collègue de la cour de Hambourg, mais ce n'est qu'une question de degré. La certitude absolue n'a jamais été acquise et ce n'est pas dans les conditions actuelles qu'on pourrait y parvenir alors que la cohésion entre les éléments civils et militaires est tellement étroite dans une nation en guerre et qu'au surplus l'activité des autorités militaires peut parfaitement se manifester sous le couvert de commerçants interposés. N'est-il pas évident que l'intendance allemande ne se ferait jamais expédier ouvertement du blé d'Amérique, mais le ferait adresser à un particulier quelconque ? Et, ne pourrait-on pas dire que tout destinataire en pays ennemi est « un agent de l'Etat ennemi », comme l'exige le décret du 6 novembre 1914 ?

En fait, la contrebande conditionnelle n'est plus, à l'heure actuelle, qu'une vaine expression. Déjà en 1896, l'Institut de Droit International (1) demanda l'abolition des « prétendues contrebandes désignées sous les noms soit de contrebande relative, concernant les articles susceptibles d'être utilisés par un belligérant dans un but militaire, mais dont l'usage est essentiellement pacifique, soit de contrebande accidentelle, etc.. ».

C'est cette même contrebande que suppriment en fait les pratiques de la guerre actuelle. Mais, tandis que le vœu exprimé par l'Institut de Droit International tendait à

1. *Annuaire de l'Inst. de Dr. Int.*, 1895-96, p. 37.

restreindre le droit des belligérants en limitant leur contrôle aux articles de contrebande absolue, c'est un but opposé qu'atteignent les conceptions modernes en assimilant à cette dernière la contrebande relative.

S'il est permis de hasarder quelques prévisions pour l'avenir, on peut affirmer sans témérité que la catégorie de la contrebande conditionnelle, telle qu'elle était définie jusqu'à présent, sera évincée désormais des institutions de droit international. Ce que les événements ont montré incompatible avec les conditions de la guerre moderne doit disparaître sans retour. Mais comme il serait trop grave de faire subir aux neutres toutes les conséquences d'un tel changement, nous pensons que si certains articles de contrebande conditionnelle doivent passer purement et simplement dans la catégorie de la contrebande absolue, d'autres, étant susceptibles d'un usage pacifique encore assez considérable, ne pourraient pas encourir la confiscation du fait de leur transport vers un pays ennemi : le droit de mise sous séquestre ou de préemption donnerait satisfaction complète aux belligérants tout en constituant une garantie suffisante pour les neutres.

§ 4

Les explications qui précèdent sont de nature à laisser l'impression que ce n'est qu'en tant qu'exportateurs que les neutres risquent d'être lésés par l'activité des belligérants en vue de s'opposer au commerce de contrebande. Une telle idée ne serait pas exacte. Il y a des neutres qui sont directement touchés par la politique des belligérants en matière de contrebande de guerre, en tant qu'importateurs.

Certains pays neutres, limitrophes d'un état en guerre, peuvent s'ouvrir au transit de marchandises adressées à ce dernier et lui fournir une aide indirecte, qui paraît d'autant plus précieuse lorsque son adversaire est en mesure de lui interdire tout trafic maritime de contrebande de guerre. Pour ne citer qu'un exemple, nous pouvons supposer le cas d'un Allemand désirant importer d'Amérique des canons ou des obus pour les livrer ensuite à son gouvernement ; point ne serait besoin de faire débarquer cette cargaison à Hambourg ou à Brême ; il pourrait aussi bien lui désigner comme port d'abordage celui de Rotterdam d'où elle poursuivrait sa route vers l'Allemagne. C'est pour empêcher de tels détours que fut développée la théorie du voyage continu ou de la continuité de voyage (*continuous voyage* ; *einheitliche* ou *fortgesetzte Reise*). Son histoire est curieuse et nous allons la retracer brièvement.

Au début de la guerre de sept ans (1756-1763) la jurisprudence anglaise déclare contraire à la neutralité le fait par un navire neutre de transporter des marchandises entre un pays ennemi et ses colonies, car, disait-elle, si l'intercourse est interdite en temps de paix aux navires étrangers, ceux-ci ne doivent pas non plus s'y livrer pendant la guerre, sans quoi ils viennent en aide à un belligérant lorsque ses navires ne peuvent plus accomplir leur trajet entre la métropole et les colonies par crainte d'être capturés par la flotte ennemie.

Pour éviter la pénalité de la capture, les navires neutres usèrent d'un stratagème consistant à scinder leur voyage en deux. Pour raisonner sur des faits concrets, considérons la guerre engagée à cette époque entre la France et l'Angleterre. Les navires de commerce français n'osant pas se risquer à des voyages à destination d'une colonie lointaine,

le Canada par exemple, les navires espagnols ne devaient pas non plus effectuer un voyage direct entre cette colonie et la France. Mais ils tournaient la difficulté en faisant d'abord la traversée du Canada en Espagne, puis après un certain délai celle d'Espagne en France. Si l'on regardait cette opération comme constituant deux voyages distincts, elle apparaissait comme légitime, car un neutre avait le droit de commercer librement avec la France et ses colonies. Pour déjouer cette combinaison, le célèbre juge anglais Sir William Scott (Lord Stowell) imagina une théorie consistant à envisager ces deux voyages comme des parties d'un seul itinéraire ; il en résultait que le navire était saisissable dans les mêmes conditions que s'il effectuait le voyage direct entre le Canada et la France.

Cette théorie, créée à l'occasion d'une hypothèse toute particulière, prit plus tard une extension très grande ; dans les termes où nous l'avons exposée, elle est l'embryon de la théorie actuelle du voyage continu, dont l'évolution est comme jalonnée par un certain nombre de causes célèbres sur lesquelles il importe d'arrêter notre attention.

Au cours de la guerre de Crimée, la navire hanovrien *Vrow Houivina* fut saisi alors qu'il se rendait de Lisbonne à Hambourg, et traduit devant le conseil des prises français qui dans son jugement affirma que la cargaison de salpêtre qu'il portait était en réalité destinée non à Hambourg, mais à un port russe de la mer Baltique. Le conseil des prises fit état de plusieurs circonstances (1) : 1^o que le départ de Lisbonne avait coïncidé avec l'éloignement des escadres qui tenaient le blocus des ports russes de la Baltique ; 2^o que Hambourg était devenu au cours

1. Rémy, *La théorie de la continuité du voyage en matière de blocus et du voyage continu*, 1902, p. 44-45.

de la guerre un marché intermédiaire pour les articles comme le salpêtre et le soufre qui de cette place s'acheminaient vers la Russie; 3° que la désignation du salpêtre dans les documents de bord, sous la dénomination vague de « marchandise » constituait une fraude établissant la mauvaise foi des exportateurs.

Nous avons tenu à rapporter ces arguments car nous aurons à les retrouver, parmi d'autres, dans la célèbre affaire *Kim* examinée plus loin. D'autre part, l'affaire *Vrouw Houwina* fournit encore une très solide base à la théorie du voyage continu et c'est à ce titre que le rapport au Président de la République Française, précédant le décret du 7 juillet 1916 (1), en fait une mention particulière.

La guerre de Sécession donna lieu à un nombre très grand d'applications de la doctrine du voyage continu et plusieurs affaires sont restées célèbres : par exemple, *Springbok*, *Peterhof*, *Bermuda*, etc. Il s'agissait dans ces cas de navires qui se dirigeaient vers le Mexique ou les îles Bahama, pays neutres non éloignés des Etats Confédérés. Si ces navires avaient pu atteindre librement leurs ports de destination, les marchandises transportées n'auraient pas rencontré de sérieuses difficultés pour passer à leurs vrais consommateurs, les insurgés sudistes. Dans l'affaire du *Peterhof* qui est la plus importante de toutes, en ce qui concerne la contrebande de guerre, voici en quels termes la Cour Suprême des Etats-Unis exposa son point de vue. « Il est certain que ces marchandises auraient été dégagées de toute incrimination si elles avaient été effectivement destinées à la vente sur le marché de Matamaros (lieu de destination du *Peterhof*), car la contrebande peut être trans-

1. *J. Off.*, 8 juillet 1916.

portée par les neutres à un port neutre avec l'intention d'en constituer une partie du fonds commercial général de ce pays. Mais rien dans la cause ne tend à nous convaincre que telle fut réellement leur destination ; au contraire, toutes les circonstances indiquent que ces articles étaient destinés à l'usage des forces rebelles qui occupaient alors Brownsville et d'autres places dans le voisinage » (1).

Il est intéressant de rappeler ici l'attitude qu'observa à la même époque le gouvernement britannique qui ne s'était pas encore déclaré partisan de la théorie du voyage continu. Or, dans l'affaire *Springbok* dont une partie de la cargaison constituait de la contrebande de guerre, le comte Russel refusa de réclamer aux Etats-Unis une compensation pour les intéressés anglais ; il en donna pour raison que cette cargaison n'était pas réellement et *bona fide* adressée à Nassau, dans les îles Bahama (port de destination du *Springbok*), mais devait être transportée immédiatement aux belligérants des Etats du Sud. L'adhésion donnée par le gouvernement britannique à la théorie du voyage continu fut un pas décisif vers son admission en droit international.

L'affaire la plus rapprochée de notre temps est celle qui se produisit au cours de la guerre entre l'Italie et l'Abyssinie. Le 8 août 1896, le croiseur italien *Etna* saisit un navire hollandais, le *Doelwyk*, dont le chargement comprenait des armes et des munitions de guerre, à destination du port français Djibouti. La commission italienne des prises qui s'occupa de cette affaire, déclara de bonne prise la cargaison et le navire en donnant pour raison que la cargaison,

1. 5, *Wallace's Reports*, 59.

une fois débarquée à Djibouti, devait de là être acheminée vers le pays ennemi.

Cette cause marque la fin de l'évolution de la doctrine du voyage continu ; en effet, on ne s'occupera plus à présent de savoir par quelle voie, maritime ou terrestre, la contrebande de guerre, dirigée sur un port neutre, aura à atteindre ensuite sa vraie destination, le pays ennemi. Ce qui importe et importera toujours, c'est la preuve ou tout au moins de très fortes présomptions que malgré l'itinéraire suivi par le bateau, sa cargaison de contrebande aura une destination finale hostile. Présentée de cette manière la doctrine de la continuité de voyage n'est qu'une suite logique de la notion que nous possédons de la contrebande de guerre. De quoi est-il question en effet ? D'empêcher la contrebande de pénétrer jusqu'à l'ennemi. C'est donc la *marchandise* en route vers ce dernier qu'il s'agit d'arrêter ; la direction du bateau n'a point d'importance. Au ^{xviii}^e siècle, la jurisprudence admettait qu'il y avait identité entre la destination finale du navire et celle de la cargaison. Cela s'explique par le fait que si les transbordements frauduleux étaient assez peu fréquents, plus rares encore étaient les transports par voie de terre d'un port neutre à la frontière d'un pays belligérant dans le but d'éluder l'interdiction du commerce maritime de contrebande. Mais il n'en est plus de même au temps des chemins de fer. Pour ne prendre que l'exemple de l'Allemagne, il saute aux yeux que limitée, au nord, par la Hollande et le Danemark, l'Allemagne pourrait défier n'importe quelle flotte de guerre ennemie, si la voie de ravitaillement en contrebande de guerre à travers ces deux pays devait lui rester ouverte. En effet, ces pays couverts d'une trame serrée de canaux et de multiples réseaux de

chemins de fer qui les relient à l'Allemagne, la prolongent en quelque sorte. Si l'on s'en était donc tenu à interdire à la contrebande d'entrer dans les ports allemands le seul résultat aurait été d'accroître le transit des deux petits pays cités.

Dans les temps actuels, sans l'application de l'idée de la continuité du voyage, l'institution de contrebande de guerre aurait tôt perdu toute son utilité (1). Aussi, la doctrine n'a-t-elle pas hésité à suivre la jurisprudence en cette matière. Alors qu'en 1882, l'Institut de Droit International avait formulé de violentes critiques contre la théorie du voyage continu, nous le voyons en 1896 se rallier à la résolution de Westlake, partisan convaincu de la théorie examinée.

La majorité des auteurs, et des plus considérables, professent cette doctrine. Nous ne citons à dessein que des auteurs allemands. Perels approuve Gessner lorsque celui-ci dit : « Il importe peu au point de vue juridique que le transport de la contrebande s'opère directement ou par détours, pourvu que la destination hostile soit établie » (2). Bluntschli exprima la même idée dans le § 813 de son Droit International Codifié et Geffcken la résume encore en cette formule frappante : « La contrebande est soumise à la capture dès qu'elle a quitté le port neutre à destination d'un port ennemi, qu'elle soit expédiée directement ou par voie détournée : *dolus circuitu non purgatur* » (3).

Quoi qu'il en soit d'ailleurs des opinions doctrinales, il

1. Comp. Hanseman, *Die Lehre von der einheitlichen Reise im Rechte der Blockade und Kriegskonterbande*, p. 48-9.

2. *Das Internationale öffentl. Seerecht der Gegenwart*, 1903, p. 240.

3. Geffcken, *Le droit international de l'Europe*, 4^e éd., p. 392.

est certain qu'au début du xx^e siècle la théorie du voyage continu devint une partie intégrale du droit international maritime.

Lorsque se réunit la conférence navale de Londres, le principe lui-même reçut définitivement droit de cité. Mais pour supprimer les divergences qui existaient encore sur les cas d'application et pour satisfaire les états opposés à cette théorie, on établit un compromis. Si l'article 30 décide : « Les articles de contrebande absolue sont saisissables, etc... Peu importe que le transport de ces objets se fasse directement ou exige soit un transbordement, soit un trajet par terre », l'article 35, par contre, exempte de la saisie la contrebande conditionnelle dans le cas où elle est dirigée sur un port neutre. Il en résulte que, quand bien même le gouvernement britannique par exemple aurait la preuve indiscutable qu'une marchandise constituant de la contrebande conditionnelle, arrêtée sur un navire ralliant le port d'Amsterdam, est en réalité destinée à l'Allemagne, en vue d'un usage de guerre, il devrait la relâcher. Un tel compromis est absurde (1) et il n'est pas étonnant qu'une des premières rectifications apportées par les gouvernements alliés à la déclaration de Londres fut de décider que la contrebande conditionnelle pouvait être capturée quel que fût le port de destination du navire et le port où la cargaison devait être déchargée (2). Il est évident que cet acte rétablit la logique dans la matière. Néanmoins, cette liberté absolue de contrôler le commerce

1. La déclaration elle-même a dû admettre une exception. L'article 36 décide que si un pays en guerre n'a pas de frontière maritime, — la Serbie par exemple, la contrebande conditionnelle pourra être saisie malgré l'article 35.

2. Déc. du 25 août 1914 ; *Order in Council*, du 20 août 1914.

des articles de contrebande, à destination de ports neutres, porta ombrage aux commerçants neutres ; les alliés ont dû tenir compte du mécontentement suscité par l'annonce de la modification radicale de l'art. 35 de la déclaration de Londres et après des négociations avec le représentant des Etats-Unis à Londres (1) fut prise la décision suivante : « Nonobstant la disposition de l'art. 35 de la déclaration de Londres, la contrebande conditionnelle est sujette à capture lorsqu'elle est trouvée à bord d'un navire à destination d'un port neutre, si la marchandise est consignée à ordre, ou si les papiers de bord n'indiquent pas le consignataire ou encore s'ils indiquent un consignataire dans un pays ennemi ou occupé par l'ennemi » (2). Dans ces trois cas il appartenait aux propriétaires de la marchandise d'établir l'innocence de sa destination. C'est évidemment une interversion de l'*onus probandi* qui aggrave la situation des propriétaires, mais du moment que l'on admet que le tribunal des prises n'est plus tenu de se contenter uniquement des indications trouvées dans les documents de bord et qu'il peut invoquer des arguments tirés des circonstances extérieures, l'aggravation semble être plus apparente que réelle. Déjà dans l'économie du décret du 25 août 1914, les propriétaires des marchandises saisies avaient à combattre les présomptions présentant une base solide contre eux, étant donné que le capteur pouvait établir la destination hostile par tous les moyens. Il suffit de parcourir les décisions du conseil des prises pour voir combien il est facile de réunir un ensemble de présomp-

1. V. noté du 10 février 1915, *Off. Doc., W. P. F.*, 1915, vol. V, t. 4, part. II, p. 111.

2. Décr. du 6 nov. 1914 ; *Order in Council*, du 29 octobre 1914.

tions, se dégageant tout naturellement des circonstances de l'envoi, pour obtenir la condamnation des cargaisons saisies (1).

C'est aux importateurs à prendre des précautions afin de ne pas donner lieu à des soupçons relativement à la destination réelle des marchandises. L'importation dans un pays neutre faite de bonne foi peut facilement s'adapter aux conditions du commerce maritime modifiées par l'état de guerre ; il suffit pour cela que les commerçants restreignent ou suppriment certaines pratiques qui sont de nature à rendre l'envoi suspect. La clause à ordre en est une. On a objecté, et cette objection fut encore avancée dans l'affaire *Kim*, que la consignation des marchandises à ordre est un procédé parfaitement licite, qu'elle n'est point un moyen spécialement employé pour dissimuler la fraude, mais, au contraire, une pratique commerciale très répandue en temps de paix. Cette assertion est fort juste ; elle n'est d'ailleurs pas inconnue dans l'histoire du droit maritime : on la rencontre déjà dans l'affaire du *Springbok*. Pour la réfuter nous n'avons qu'à rappeler que la Cour Suprême regarda précisément la clause à ordre comme une négation de la destination apparente et affirma qu'une pratique autorisée par les législations particulières des états peut au cours d'une guerre se trouver en désaccord avec le droit des gens. Plus les commerçants de bonne foi se pénétreront de cette idée, moins il y aura d'incidents entre belligérants et neutres.

Nous croyons utile de nous arrêter plus particulièrement à l'affaire *Kim* déjà mentionnée à plusieurs reprises, car,

1. Voir les affaires : *Insulinde*, *Gorontalo*. *J. Off.*, 4 juin, 3 août 1915, etc.

par les enseignements qui en découlent, elle est devenue une des plus célèbres causes en matière de contrebande de guerre. Elle nous illustrera particulièrement la jurisprudence britannique (à laquelle souscrivent certainement les alliés de l'Angleterre) en ce qui concerne la doctrine du voyage continu.

Le procès qu'on a pris l'habitude d'appeler en Angleterre l'affaire *Kim* concernait en réalité les quatre navires suivants : *Alfred Nobel*, norvégien, *Björnstjörne Björnson*, norvégien, *Friedland*, suédois et *Kim*, norvégien. Tous ces navires furent saisis en octobre-novembre 1914, alors qu'ils se rendaient de New-York à Copenhague, avec des cargaisons très variées comprenant en grande partie des denrées alimentaires, des matières premières, etc.

Comme les intéressés admirent que les marchandises saisies rentraient dans la délimitation de la contrebande absolue ou conditionnelle, la question qu'il restait à résoudre était de savoir si l'on appliquera la théorie du voyage continu, c'est-à-dire si l'on tiendra compte des circonstances de fait qui permettraient d'affirmer que les importateurs avaient l'intention de réexporter les marchandises en Allemagne. En ce qui concerne la théorie du voyage continu, le Président de la cour, Sir Evans, fit une déclaration que nous croyons devoir rapporter en entier : « La doctrine du voyage continu ou transport continu, tant pour le transport par mer que par terre, est devenue partie intégrante du droit des gens au commencement de cette guerre en conformité des principes enseignés par les jurisconsultes modernes et de la pratique de nations dans les guerres navales récentes. Il en résulte que la cour n'est pas restreinte dans ses vues à la consignation ostensible des marchandises, en l'espèce, le port neutre de Copenha-

gue, mais est autorisée et tenue à étendre son examen afin de pouvoir vérifier si cette destination n'était qu'apparente, et, dans l'affirmative, quelle devait être la destination définitive ? »

La discussion va donc rouler autour de cette importante question : la couronne cherchera à établir que Copenhague n'était qu'un port intermédiaire ; que l'intention des importateurs fut dès le commencement de réexpédier les marchandises en Allemagne. Les défenseurs des ayants droit pouvaient difficilement contredire les faits et étaient réduits à insister sur des considérations générales, sur les droits résultant de la souveraineté et l'indépendance des nations.

L'indice principal que, dans l'intention des parties, les marchandises étaient, dès l'origine de la transaction, destinées à l'Allemagne, consiste dans la certitude qu'on acquit qu'elles ne pouvaient et ne devaient pas faire partie de ce qu'on appelle le stock ou fonds commun des pays importateurs. Déjà dans l'affaire *Bermuda*, au cours de la guerre de Sécession, le Juge C. J. Chase disait : « les neutres peuvent parfaitement transporter sur navires neutres, d'un port neutre à destination d'un autre port neutre, des marchandises, contrebande ou non, si elles doivent être délivrées dans le port de destination et devenir une part du fonds commun du pays de débarquement ». C'est un indice précieux et toute la formule « entrée dans le stock commun » veut simplement dire que la cargaison importée doit réellement être consommée dans ce pays. Consommer ne signifie pas nécessairement que la marchandise doit définitivement rester dans le pays : elle peut parfaitement quitter le pays, au bout d'un certain délai, après y avoir séjourné ou après avoir reçu des transformations indus-

trielles, constituant ainsi un rouage du mouvement général d'échanges qui forment la vie économique d'un Etat. Sir Evans fait nettement ressortir ce caractère de la théorie du stock commun. Pour ce qui concerne les cargaisons saisies, elles étaient effectivement destinées à un transport en Allemagne, en transit par le Danemark. Certaines présomptions ne furent même pas combattues. Comment d'ailleurs pourrait-on discuter un fait comme celui-ci : les quatre bateaux mis en cause avaient un chargement de lard représentant plus de 13 fois l'importation annuelle moyenne du Danemark, avant la guerre. Les chiffres parlaient d'eux-mêmes. Là où il semblait certain que la marchandise devait être consommée, au sens large du mot, dans le pays même, les marchandises furent restituées à leurs acquéreurs scandinaves. La plus grande partie fut déclarée de bonne prise. Voici, maintenant, un court résumé de tous les arguments qui motivèrent cette décision.

1° La cargaison était consignée à ordre.

2° La position géographique de Copenhague était de nature à rendre cette ville particulièrement propice à un commerce de contrebande mené sur une grande échelle. (Copenhague n'était qu'un point intermédiaire, comme l'était Hambourg, dans l'affaire *Vrow Houwina* et les îles Bahama et Matamaros, au cours de la guerre de Sécession).

3° Le Danemark est un pays agricole qui exporte des quantités appréciables des produits qu'on voulait faire passer comme lui étant destinés.

4° Quand, le 11 janvier 1915, le gouvernement danois interdit l'exportation de lard, l'agent de l'une des parties à la cause envoya par télégramme l'ordre de ne plus en exporter à destination du Danemark.

5° Les personnes qui étaient préposées à la direction des agences d'importation à Copenhague étaient avant la guerre à la tête des agences des mêmes maisons à Hambourg. Ne pouvant pas importer les articles de contrebande directement en Allemagne, les maisons américaines exportatrices veulent manifestement arriver à leurs fins en employant le territoire d'un pays neutre.

6° La correspondance entre une des parties à la cause et une maison de Hambourg montre que cette dernière était au courant de beaucoup d'envois à destination de Copenhague.

7° Les documents de bord donnent une description inexacte d'une partie de la cargaison, en désignant le caoutchouc par le mot « gomme ». C'est là une ressemblance de plus avec l'affaire *Vrow Houwina*, où le salpêtre fut désigné sous le nom de « marchandise ».

Nous voyons, en parcourant le jugement rendu dans cette grande affaire, qu'il contient précisément les considérations que nous avons développées en faisant l'historique et l'examen juridique de la doctrine du voyage continu. Ce qui est indispensable, mais suffisant, c'est que le juge du tribunal des prises obtienne la conviction que la marchandise quoique destinée en apparence à un port neutre, ne fera en réalité qu'un seul trajet pour arriver à son destinataire réel, en pays ennemi. La question de savoir comment cette conviction lui sera acquise n'a qu'une importance secondaire. Avec ce système, l'activité des forces alliées pour empêcher le passage de la contrebande de guerre en Allemagne pouvait se poursuivre assez efficacement.

§ 5

Par le décret du 7 juillet 1916, le gouvernement français, d'accord en cela avec le gouvernement britannique, dénonça la déclaration de Londres avec tous les décrets qui l'avaient successivement modifiée. La déclaration de Londres, comme nous l'avons déjà dit, ne devait pas avoir force obligatoire au cours de la guerre actuelle. Les gouvernements alliés, par une imprévoyance humaine-ment explicable, l'incorporèrent avec des modifications dans leurs législations particulières, sans pour cela produire aucune modification quelconque du droit des gens. Sa révocation ne devait donc causer qu'un retour pur et simple au droit maritime antérieur, adapté, bien entendu, aux conditions de la guerre moderne. Néanmoins, tout en promettant solennellement qu'ils continueront à observer les règles de ce droit, les alliés ont cru nécessaire de rappeler certaines de ces règles ; il faut convenir qu'ils n'ont pas su toujours éviter de les détourner de leur sens. Le décret français, notamment en ce qui concerne la doctrine du voyage continu, contient à ce point de vue une disposition qui doit nous arrêter. Voici le texte de l'article 3 : « Si les documents accompagnant une cargaison constituant par sa nature de la contrebande de guerre et trouvée à bord d'un navire se rendant dans un pays voisin des pays ennemis ou occupés par l'ennemi n'établissent pas la destination finale et définitive de cette cargaison en pays neutre ou si l'importation dans ce pays des articles composant ladite cargaison présente sur les importations normales une disproportion impliquant leur destination hostile ultérieure, ladite cargaison sera sujette à capture,

sauf aux intéressés à prouver que la destination était réellement innocente. »

La première des hypothèses visées dans cet article nous ramène à peu de chose près aux règles instituées par le décret du 25 août 1914 pour la répression de la contrebande de guerre à destination de pays neutres. Nous avons déjà expliqué que ces dispositions n'étaient nullement en contradiction avec les règles qui semblent découler de l'idée de la contrebande et du voyage continu. Il n'en est pas de même de la deuxième hypothèse. Le décret examiné prétend, par la deuxième hypothèse de son art. 3, ériger en une cause principale et suffisante de capture le fait que « l'importation dans ce pays des articles composant ladite cargaison présente sur les importations normales une disproportion, etc. . » Nous nous refusons à admettre que les règles universellement adoptées en ce qui concerne la théorie du voyage continu soient susceptibles de cette interprétation. Dans l'hypothèse examinée, les documents fourniraient-ils la preuve irréfutable de la destination finale et définitive de la marchandise pour le pays neutre importateur, le tribunal des prises n'en aurait pas moins la faculté de prononcer la condamnation de la marchandise s'il croit que le pays importateur a importé auparavant une quantité équivalente à celle que la statistique indique pour une année moyenne. Voici un stock de caoutchouc dont la destination à une usine hollandaise ou danoise d'automobiles ne fait pas de doute. Le conseil des prises ne peut s'empêcher de l'admettre ; mais comme d'autre part l'augmentation des commandes d'automobiles oblige à importer dans une plus large mesure du caoutchouc américain, le tribunal, s'appuyant sur les termes de l'art. 3 précité, pourra ordonner la confiscation de la

marchandise saisie. Invoquer cette considération comme une des présomptions permettant de soupçonner une destination hostile de la cargaison arrêtée, rien n'est plus conforme au droit international; ériger cette considération en une cause principale et suffisante de condamnation aboutit à l'établissement d'un système de rationnement rigoureux et intolérable de la vie économique des pays neutres importateurs.

De telles mesures ont cependant paru indispensables dans cette guerre : on peut les expliquer et au besoin les justifier, en faisant entrer en compte l'acharnement de la lutte engagée par les plus grandes nations du vieux continent; mais il est difficile de supposer qu'elles puissent se transformer en une règle définitive du droit international. Il est à prévoir que dans un conflit moins étendu les neutres ne toléreront pas une telle méconnaissance de leurs prérogatives et que les belligérants lorsqu'ils voudront réprimer le commerce de contrebande devront se contenter des armes déjà très puissantes que met entre leurs mains le Droit International à la période actuelle de son évolution : une conception suffisamment élargie de la contrebande de guerre et la théorie du voyage continu.

CHAPITRE V

LA CORRESPONDANCE POSTALE

La 11^e convention de La Haye, du 18 octobre 1907, a déclaré la correspondance postale « inviolable » en termes aussi généraux que possible. L'emploi de termes très généraux indique le dessein de n'admettre aucune dérogation au principe posé : « La correspondance postale des neutres ou des belligérants, quel que soit son caractère officiel ou privé, trouvée en mer sur un navire neutre ou ennemi est inviolable. S'il y a saisie du navire, elle est expédiée avec le moins de retard possible par le capteur » (art. 1).

Cette convention ne fut pas observée et cela pour deux raisons : premièrement elle ne liait pas obligatoirement les belligérants et deuxièmement, dût-elle avoir force obligatoire, l'impossibilité de fixer exactement la portée du terme « correspondance postale » eut laissé le champ ouvert à toutes les contestations.

Il n'est pas besoin d'insister beaucoup sur le premier point. Les décisions prises à La Haye, en 1907, ne s'imposent aux belligérants que si tous les ont ratifiées. Or, seules l'Autriche, la Belgique, la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne avaient ratifié la 11^e convention ; ne liant pas tous les belligérants, elle n'en liait par suite aucun.

C'est en s'appuyant sur cette raison que le Dr Noeldeke (1) justifie la capture par des navires allemands du courrier russe à destination de l'Angleterre.

On pourrait cependant objecter à cette thèse que déjà au cours de nombreuses guerres maritimes les belligérants avaient tenu expressément à observer la règle de l'inviolabilité de la correspondance postale, dont le principe est antérieur à la 11^e convention, qu'il ne faut envisager que comme l'expression d'un droit coutumier. Cette règle ne fut pas moins méconnue, et très gravement, au cours de la guerre actuelle. Tous les belligérants s'en sont rendus coupables les uns plus, les autres moins, ces derniers parce qu'il ne possédaient pas les moyens suffisants pour agir plus rigoureusement. L'Allemagne et l'Autriche évincées de la haute mer eurent peu à s'immiscer dans la correspondance transportée par bateau, mais à différentes reprises les exploits de leurs sous-marins ne causèrent rien moins qu'une disparition globale de la correspondance, engloutie par la mer en même temps que le navire et les passagers.... De leur côté, les pays alliés, plus exactement l'Angleterre et la France instituèrent un contrôle permanent de la correspondance transportée sur leurs navires et même sur ceux des neutres. Ce procédé se justifie parfaitement par des considérations matérielles, indépendantes de la question théorique de la validité de la 11^e convention à l'égard des belligérants actuels.

Cette intervention devint une nécessité absolue lorsque les importateurs allemands, profitant de l'imprécision des mots « correspondance postale » imaginèrent un subterfuge consistant à faire venir des marchandises sous forme de

1. *Vossische Zeitung*, 18 décembre 1915.

Pchédécki.

colis postaux. C'était donner certainement une interprétation trop large à l'expression employée par la 11^e convention aussi bien qu'à l'esprit de la coutume. Ce subterfuge aurait pu singulièrement faciliter l'importation des articles devenus rares en Allemagne, des articles de contrebande de guerre, comme le caoutchouc, le nickel, etc. On a été jusqu'à trouver dans des colis postaux des armes destinées à l'Allemagne.

Les autorités anglo-françaises furent contraintes à une vigilance extrême qui n'alla pas sans quelques abus. Des protestations s'élevèrent du côté des neutres et la légitimité du contrôle fut elle-même mise en question. Les gouvernements anglais et français, convaincus de la correction de leur attitude, n'hésitèrent pas à la soumettre à une franche discussion.

Dans le memorandum remis aux Etats-Unis le 3 avril 1916 ils affirment leur droit de traiter la marchandise transportée dans les colis postaux comme toute autre marchandise ; ils insistent sur ce que l'inviolabilité de la correspondance postale stipulée dans la 11^e convention de La Haye ne peut pas affecter le droit des autorités alliées d'inspecter et, le cas échéant, de saisir les marchandises cachées dans des emballages ou des enveloppes, ou simplement dans des lettres rassemblées dans des sacs postaux. Ils promettent d'autre part de rester fidèles à leur engagement, pris antérieurement, de respecter la correspondance véritable.

Quand le memorandum parle de « marchandises envoyées dans des enveloppes » il faut entendre par là les titres, actions, obligations, coupons, etc. Au cas où ils constituent de la contrebande de guerre peut-on soutenir qu'ils doivent échapper à la saisie, en raison de leur présence dans

une enveloppe et de leur envoi comme correspondance simple ?

La réponse du gouvernement des Etats-Unis, en date du 24 mai 1916, est à cet égard très instructive, car ce gouvernement se reconnaît d'accord avec les gouvernements alliés quant au principe de la saisie des colis postaux et des lettres contenant des valeurs mobilières. Voici en quels termes la note américaine s'exprime au sujet de ces dernières (1) :

« Le gouvernement des Etats-Unis incline à penser que la catégorie des correspondances qui renferment des actions, obligations, coupons et valeurs similaires doivent être regardées comme des marchandises et sujettes au même exercice des droits de belligérants. Les mandats, chèques, traites, billets et autres papiers négociables pouvant passer comme l'équivalent de la monnaie doivent être aussi considérés comme marchandises. »

Il importe d'insister sur cette déclaration, grosse de conséquences, car la campagne qu'on a menée contre l'Angleterre en raison de l'ouverture des courriers perd un de ses plus forts arguments dès l'instant où l'on admet le droit de saisir les titres, coupons et autres valeurs financières ennemies. Ces titres peuvent parfaitement voyager sous enveloppes, si bien qu'un belligérant décidé à ne laisser parvenir aucun de ces envois à son ennemi, sera amené à examiner le courrier en entier. Toutefois, l'adhésion au principe n'empêche pas les critiques sur la méthode employée. Voici en résumé les griefs formulés sur ce point par la note américaine : les gouvernements alliés obligent les navires neutres rencontrés en mer d'entrer dans les

1. *Le Temps*, le 28 mai 1916.

ports alliés, ou obtiennent par divers moyens des lignes de navigation que leurs navires fassent escale en Angleterre. Lorsque le navire a ainsi fait relâche au port anglais, toute la correspondance est expédiée à Londres, où chaque pièce est censurée. Il en résulte des retards atteignant des semaines et parfois des mois.

Sans doute cette description est un peu chargée, mais il n'en est pas moins vrai que les gouvernements de la Grande-Bretagne et de la France ont émis la prétention de posséder juridiction souveraine sur les navires neutres entrant dans leurs ports. Cette juridiction impliquerait également le contrôle de la correspondance postale à bord de ces navires. Cet argument, le gouvernement britannique l'avait déjà opposé au gouvernement des Pays-Bas, à la suite de la protestation de ce dernier contre la saisie des courriers trouvés à bord des paquebots hollandais.

Il est certainement exact en soi qu'un belligérant peut interdire l'accès de ses eaux territoriales ; par conséquent, c'est une concession de sa part lorsqu'il accorde à un navire neutre le passage à travers ses eaux. Dans le cas où ce passage est un acte spontané du navire neutre on pourrait encore accepter l'exercice du contrôle absolu sur la correspondance transportée par lui ; mais nous doutons fort qu'on puisse soutenir la même thèse en ce qui concerne un navire neutre saisi et amené en vue d'une visite dans un port belligérant : il nous semble que la correspondance doit alors être respectée conformément au droit coutumier.

La tendance actuelle qui porte à considérer la question de la correspondance postale sous l'angle large de la contrebande de guerre, est pleine de dangers pour la régularité des communications postales maritimes. Des difficultés insurmontables surgissent alors lorsqu'il s'agit de détermi-

ner la procédure qui doit faciliter la recherche de la correspondance « illicite », mélangée avec la correspondance innocente ; ce sont elles qui ont ajourné jusqu'ici toute entente sur ce sujet entre les belligérants et les neutres.

Une telle entente ne peut résulter d'un compromis. Les colis postaux exclus, qui doivent certainement être traités comme des marchandises expédiées sous la forme ordinaire, il n'y a, selon nous, pour tous les autres envois postaux que deux alternatives : rendre tout à fait inviolables les envois sous enveloppes quels que soient leurs contenus, ou permettre aux belligérants de s'immiscer dans cette correspondance pour la recherche de la contrebande, dans ce dernier cas aucune réclamation ne pourrait raisonnablement être formulée par les neutres en raison des retards apportés à l'expédition des courriers innocents.

CHAPITRE VI

LE BLOCUS

§ I

La répression du commerce de contrebande n'est pas le seul procédé de guerre légitime dont le droit international concède la pratique au belligérant qui veut entraver les relations maritimes de son adversaire. Il en existe un second, plus efficace encore pour les puissances qui possèdent les moyens de l'employer, nous voulons parler du blocus.

« Le blocus, dit M. Fauchille, est la rupture de toute communication entre les côtes ou les ports d'un Etat et la pleine mer, opérée et maintenue par la force armée d'un autre Etat ». Il tend à empêcher l'accès des côtes ennemies à tout navire quel qu'il soit de telle sorte que, dans le cas où la vie économique de l'adversaire dépendrait de son commerce maritime, le blocus suffirait à le réduire à merci. Un pays insulaire, comme l'Angleterre qui est tributaire de l'étranger pour la plus grande partie de son alimentation et dont les industries ne gardent une place prééminente que grâce au commerce d'exportation, aurait été rapidement contraint à capituler s'il s'était trouvé attaqué par une coalition d'ennemis dont les flottes réunies

auraient été capables de maintenir un blocus autour des Iles Britanniques. Ce moyen de réduire tout un pays par la famine est reconnu par tous les Etats civilisés ; nous rappelons ce point encore une fois pour souligner la déloyauté du gouvernement allemand qui dans ses communications officielles et officieuses, destinées aux pays neutres, insistait sur la prétendue amoralité des procédés anglais tendant à affamer les innocentes populations allemandes.

Le blocus, en coupant toute communication avec la côte bloquée, exerce une répercussion sur la vie économique des Etats neutres ; non seulement parce que les exportations de ces derniers à destination des côtes bloquées doivent immédiatement cesser, mais encore parce que les pays neutres peuvent être dans la nécessité de tirer des produits et matières premières du pays belligérant dont la côte leur est interdite ; cette mesure apporte par voie de conséquence une gêne, sinon un bouleversement dans les relations commerciales de certains neutres, tout au moins. Pour que les neutres se résolvent à supporter des conditions aussi dures il faut que le blocus, qui les engendre, réponde aux exigences du droit des gens. A cet égard, on dit que le blocus doit être « reconnu par les neutres ». Cela ne veut point dire que les neutres doivent, par la voie diplomatique, exprimer leur approbation d'un blocus proclamé ; les neutres n'ont pas l'habitude d'agir ainsi : la reconnaissance d'un blocus est tacite ; ce n'est que lorsque les neutres ont des sujets à considérer le blocus comme illégal qu'ils sont tenus dans leur intérêt particulier aussi bien que dans l'intérêt du droit international, de protester ouvertement. Quelles sont donc les prescriptions du droit international qu'un belligérant doit observer s'il veut établir le blocus légal d'un port ennemi ?

Jusqu'en 1856, les conditions d'un blocus légal n'ayant point été définies, il n'y a pas d'autre loi que l'arbitraire des belligérants, et, en pratique, les puissances maritimes ont le plus souvent recours à ce qu'on appelle blocus fictif ou sur papier, et blocus par croisières.

Un belligérant peut déclarer la côte ennemie bloquée, sans posséder les forces navales suffisantes pour arrêter réellement tout commerce avec ces côtes ; de même, il peut disposer ses croiseurs sur les principales routes maritimes et arriver ainsi à intercepter un nombre plus ou moins grand de bateaux ayant effectivement l'intention de rejoindre la côte que ce belligérant considère en état de blocus. Dans ces deux cas, l'accès de la côte prétendue bloquée n'est point impossible pour un grand nombre de bateaux ; cependant, le belligérant exerce, à l'égard des navires arrêtés, les mêmes sanctions que s'il y avait un blocus légal, c'est-à-dire qu'il les confisque.

Dans ces conditions n'importe quel belligérant se trouverait en mesure de déclarer un blocus. Pour mettre fin à cet état de choses la déclaration de Paris de 1856 décide que : « les blocus, pour être obligatoires, doivent être effectifs, c'est-à-dire maintenus par une force suffisante pour interdire l'accès du littoral ennemi » (art. 4). Mais qu'appelle-t-on au juste des forces suffisantes ? Le texte n'indiquant aucune précision, la question doit être résolue pratiquement. Ainsi une flotte de guerre suffisante pour investir la côte de l'Est Africain Allemand qui ne possède qu'un petit nombre de ports, ne serait pas capable par exemple de tenir le blocus de la côte allemande de la Baltique. C'est d'après les effets obtenus qu'il est le plus facile de se rendre compte du caractère effectif d'un blocus. Cependant, si un ou plusieurs navires réussissaient à gagner ou

à quitter un port ennemi en trompant la vigilance de la flotte bloquante, le blocus ne cesserait pas pour cela d'être effectif; on exige seulement, en effet, qu'il soit particulièrement hasardeux de se risquer dans la zone où opèrent les forces bloquantes.

Cette zone n'est pas, et ne peut pas être, aujourd'hui ce qu'elle était autrefois. Les unités chargées de surveiller les ports investis étaient alors stationnées à proximité de l'entrée de ces ports; de nos jours le développement insoupçonné des moyens de défense sous-marins et l'accroissement de la portée des canons tirant jusqu'à 35 kilomètres de distance, rendraient impossible une telle disposition des forces bloquantes. Aussi les termes du rapport général de la conférence de Londres — qui a cependant voulu reproduire sur ce point le droit classique — laissent-ils une grande latitude aux forces bloquantes, en ce qui concerne la façon dont elles pourront rendre le blocus effectif : « Lorsque un gouvernement décide d'entreprendre une opération de blocus contre une partie quelconque de la côte ennemie, il désigne un certain nombre de navires de guerre qui devront participer au blocus, et il en confie le commandement à un officier qui aura pour mission d'assurer par leur moyen l'effectivité du blocus. Le commandant de la force navale ainsi constituée répartit les navires mis à sa disposition suivant la configuration de la côte et de la situation géographique des points bloqués, et donne à chacun d'eux des instructions sur le rôle qu'il aura à remplir, et en particulier sur la zone confiée à sa surveillance. C'est l'ensemble de ces zones de surveillance, organisées de telle manière que le blocus soit effectif, qui forme le rayon d'action de la force navale bloquante » (1).

1. *Livre Jaune*, Conf. Nav. de Londres, p. 21.

Le perfectionnement des sous-marins a eu pour effet d'éloigner de plus en plus de la côte ces zones de surveillance. D'autre part, les unités destinées à maintenir le blocus ne peuvent, par crainte des torpillages, demeurer ancrées sur le même point ; elles sont contraintes à des déplacements ce qui rapproche singulièrement la méthode moderne de l'ancien blocus par croisières. Il n'y a là toutefois qu'une ressemblance de forme, la méthode moderne devant assurer l'effectivité du blocus. La haute mer devient donc à présent le théâtre du blocus : c'est sur les routes maritimes les plus fréquentées qu'opèrent les unités chargées d'empêcher l'approche des côtes ennemies déclarées en état de blocus. On pourrait l'appeler « blocus à longue distance » ; ses corollaires indispensables sont le droit de prévention et le droit de suite.

Le droit de prévention permet au belligérant de capturer un navire de commerce quel que soit l'endroit où il le rencontre, si l'examen des papiers ou la perquisition opérée à bord établissent que ce navire a pour destination les lieux déclarés en état de blocus.

Par droit de suite on entend le droit pour le belligérant de capturer à son retour des ports bloqués un navire de commerce qui a réussi à forcer le blocus.

Voici, par exemple, un navire américain arrêté par un croiseur britannique dans l'Océan Indien alors qu'il se dirige vers la colonie allemande de l'Est Africain, dont le littoral a été déclaré en état de blocus. Si les papiers de bord indiquent cette destination, on ne voit pas pourquoi le vaisseau de guerre britannique laisserait le navire américain continuer sa route vers la colonie allemande pour tenter la chance de se glisser entre les forces qui tiennent le blocus de plus près. De même, si le navire américain

était rencontré à son retour de la colonie allemande par un croiseur britannique, ce dernier pourrait le capturer pour violation de blocus quel que fût le lieu de rencontre.

Ces deux droits, de prévention et de suite, ont toujours été considérés comme les corollaires, découlant logiquement de la théorie du blocus, mais ils sont susceptibles aujourd'hui d'une application bien plus étendue qu'au temps où le blocus s'effectuait par le stationnement des unités navales dans les eaux ennemies pour en interdire toute entrée ou sortie.

Par l'exercice de ces deux droits le blocus à longue distance devient aussi effectif que le « blocus étroit », c'est-à-dire rapproché de la côte et la condition essentielle requise pour que le blocus soit reconnu par les neutres se trouve ainsi remplie. Satisfaction est donnée au principe malgré un changement dans les modalités. Ce changement fournit un exemple remarquable de l'évolution qui peut se produire sous la poussée des événements, dans une institution de droit, sans que le principe soit atteint. Le blocus moderne n'est et ne sera qu'une adaptation d'un principe immuable aux conditions de lutte modifiées.

Certains documents officiels publiés au cours de la guerre actuelle attestent d'ailleurs que les neutres peuvent acquiescer sans trop de peine à cette nouvelle forme du blocus. Cela est d'autant plus significatif que les gouvernements neutres sont peu enclins à reconnaître un blocus et qu'ils ont une tendance à considérer les mesures qui apportent des restrictions à leur commerce comme incompatibles avec le respect du droit des gens. Pourtant, le gouvernement des Etats-Unis admet franchement « que l'ancienne forme du blocus étroit avec ses cordons de navires, stationnant dans le voisinage immédiat des ports

bloqués n'est plus désormais praticable, en présence d'un ennemi qui possède les moyens et l'occasion de se défendre efficacement en usant des sous-marins, des mines et des forces aériennes » (1) et il reconnaît qu'il y a d'autres formes de blocus effectif dont on peut faire usage. Il ne serait donc pas trop hasarde d'en conclure que les intérêts des belligérants et ceux des neutres pourraient être conciliés sous cette nouvelle modalité du blocus comme sous l'ancienne.

Nous nous sommes un peu longuement arrêté à la question, d'ailleurs capitale, de l'effectivité du blocus, car ce n'est qu'elle qui aurait pu susciter des difficultés aux belligérants. Les autres règles n'ont eu à subir aucune modification du fait des changements produits dans les conditions et les moyens de la guerre. Ainsi, il est toujours indispensable que notification soit donnée aux neutres et à l'adversaire, du blocus qu'on se propose d'établir, autrement, les navires neutres, capturés pour violation d'un blocus, dont ils n'avaient pas connaissance, ne pourraient pas être condamnés par le tribunal des prises. Généralement, la notification stipule un certain délai pendant lequel les navires neutres ancrés dans les ports sur lesquels on veut établir le blocus, ont le droit de les quitter librement. Ce délai passé tout navire qui tente d'entrer ou de sortir des endroits bloqués s'expose à une sanction sévère : la confiscation. Cette sanction est encourue de plein droit : le belligérant qui proclame le blocus n'a pas besoin de la mentionner expressément. Si sévère que puisse paraître cette peine, à l'égard des neutres, le belligérant n'est pas facilement disposé à l'abandonner. Si, néanmoins

1. Note à l'Angleterre, du 30 mars 1915.

le belligérant renonce volontairement à cette prérogative (et nous verrons que tel fut le cas des Anglo-Français qui instituèrent le « blocus » de l'Allemagne, en mars 1915) c'est qu'il a conscience que la mesure annoncée contre son ennemi, pêchant contre le droit des gens, ne rencontrera point l'approbation des neutres ; pour éviter des incidents diplomatiques il renonce alors à la confiscation des navires capturés et s'en tient à des expédients.

Après les explications théoriques indispensables, passons en revue les déclarations successives de blocus qui se produisirent au cours de la guerre actuelle.

a) A partir du 10 août 1914, la côte du Monténégro est tenue en état de blocus effectif par les forces navales de l'Autriche-Hongrie. On ne peut pas douter de l'effectivité de ce blocus, les ports du Monténégro étant rares et ce pays ne possédant point de flotte pour tenir en échec les forces navales de l'Autriche-Hongrie. Mais ce blocus a été de courte durée ; on peut le considérer comme disparu dès la déclaration de guerre de la France et de l'Angleterre, car la flotte autrichienne dut aussitôt regagner ses bases navales, fuyant devant l'écrasante supériorité de la flotte franco-britannique de la Méditerranée. La destruction du croiseur autrichien *Zenta* en est une preuve éclatante.

b) Le 27 août 1914, une escadre japonaise met le blocus devant Tsing-Tao.

Il fut levé le 10 novembre 1914, après la capitulation de la forteresse de Kiaou-Tchao, et la reddition de la colonie allemande.

c) Le 25 février 1915, la Grande-Bretagne proclame le blocus de la côte de la colonie allemande de l'Est Africain.

d) Le 20 avril 1915, la France et l'Angleterre proclament le blocus de la colonie allemande du Cameroun ; le blocus

fut levé par une notification régulière aux navigateurs après la conquête complète de cette colonie.

e) Le 26 mai 1915, le gouvernement italien institue le blocus de l'Autriche-Hongrie et de l'Albanie. En ce qui concerne ce dernier pays qui fut constitué, après les guerres balkaniques, en royaume indépendant, voici en quels termes le gouvernement italien justifie sa manière d'agir : « le gouvernement royal italien, vu l'état de guerre existant entre l'Italie et l'Autriche et considérant que les autorités navales austro-hongroises font usage de quelques ports de la côte albanaise pour le ravitaillement clandestin de leur flottille de guerre » déclare en état de blocus : 1° le littoral austro-hongrois de la frontière italienne jusqu'à la frontière monténégrine ; 2° le littoral de l'Albanie, de la frontière monténégrine jusqu'au cap Kiephali. Outre la protestation de l'Autriche-Hongrie il faut encore mentionner celle de la Grèce. Celle-ci ne voulut pas voir englober dans le territoire albanais une partie de l'Epire que ses soldats occupaient avec l'assentiment des puissances. Aussi, le 28 mai 1915, la limite méridionale du blocus de l'Albanie fut reportée à Aspringa.

f) Le 22 août 1915, le commandant en chef de l'armée navale de la Méditerranée déclare en état de blocus les côtes d'Asie Mineure et de Syrie, depuis l'Île de Samos jusqu'à la frontière égyptienne (le blocus de ce littoral avait été déjà déclaré antérieurement par l'Angleterre).

g) Le 16 octobre 1915, les puissances alliées déclarent le blocus du littoral bulgare de la Mer Egée.

Il y a lieu de présenter un certain nombre de remarques au sujet de tous ces blocus. Ils furent tous notifiés par les autorités compétentes, soit par les gouvernements, soit par les commandants de flottes de guerre. Dans tous les

cas il y eut un délai de grâce accordé aux navires neutres pour quitter les ports visés par la déclaration de blocus ; ce délai variait de 24 à 96 heures. Mais le point le plus intéressant reste toujours la question de l'effectivité de ces blocus. Cette exigence du droit international a-t-elle été satisfaite dans tous les cas ? Sans doute, seulement la manière d'assurer l'effectivité du blocus n'a pas toujours pu être la même. Le blocus de Tsing-Tao est l'exemple typique de la forme archaïque du blocus, avec stationnement de la force bloquante à proximité de l'endroit investi : l'absence de sérieux moyens de défense permettait cette manière d'agir. Il fut de même pour le blocus des colonies allemandes en Afrique. Il en alla tout autrement du blocus des côtes austro-hongroises et albanaises déclaré par l'Italie. Il est évident que la flotte italienne ayant en face d'elle une flotte austro-hongroise d'égale force, aurait été hors d'état de surveiller les nombreux ports et points d'abordage de l'immense côte austro-hongroise, s'il lui avait fallu procéder de la manière employée par les Japonais contre la possession allemande de l'Extrême-Orient. Heureusement, la configuration géographique des rives de l'Adriatique permet à celui qui possède le contrôle du Canal d'Otrante, d'exercer sa surveillance sur toute la navigation venant de la Méditerranée à destination de l'Autriche-Hongrie et de l'Albanie. Point n'était besoin de placer en face des ports autrichiens, ou simplement dans leur voisinage, des forces navales chargées d'intercepter le commerce avec eux ; quelques unités italiennes dans le détroit d'Otrante bloquaient on ne peut plus effectivement toute la côte austro hongroise et albanaise. Les cas examinés fournissent des exemples des deux

aspects de blocus que nous avons étudiés dans la partie théorique de ce chapitre.

§ 2

Cependant, qu'ils s'éloignassent ou non des formes traditionnelles, les différents blocus que nous avons énumérés plus haut ont été d'infiniment moindre répercussion que les mesures prises par l'Angleterre et la France, au mois de mars 1915, contre l'Allemagne, mesures qu'on a fini par qualifier de « blocus anglo-français de l'Allemagne ». Elles sont consignées dans l'ordre en conseil anglais du 11 mars 1915 et le décret français du 13 du même mois. La matière est tellement importante et la discussion, qui n'est pas encore terminée, si ardente que nous croyons utile de reproduire les dispositions du décret français, identique d'ailleurs dans sa substance avec l'ordre en conseil. Il porte ce titre : « décret relatif aux mesures prises pour arrêter les marchandises appartenant à des sujets de l'Empire d'Allemagne, ou venant d'Allemagne, ou expédiées sur l'Allemagne. »

Art. 1^{er}. — Toutes marchandises appartenant à des sujets de l'Empire d'Allemagne ou venant d'Allemagne, ou expédiées sur l'Allemagne, et ayant pris la mer postérieurement à la promulgation du présent décret seront arrêtées par les croiseurs de la République. Le territoire occupé par les forces armées allemandes est assimilé au territoire allemand.

Art. 2. — Seront considérés comme marchandises venant d'Allemagne tous articles et marchandises de marque ou de fabrication allemande ou fabriqués en Allemagne, les produits du sol allemand, ainsi que tous les articles et

marchandises de quelque nature que ce soit, dont le lieu d'expédition directe ou par voie de transit, est en territoire allemand. Toutefois, la présente disposition ne s'appliquera pas aux articles ou marchandises qu'un national d'un pays neutre justifiera avoir fait entrer de bonne foi en pays neutre avant la promulgation du présent décret, ou dont il justifiera avoir la propriété régulière et de bonne foi antérieurement à ladite promulgation.

Art. 3. — Seront considérés comme marchandises expédiées sur l'Allemagne tous articles et marchandises, de quelque nature que ce soit, expédiés directement ou par voie de transit sur l'Allemagne ou sur un pays voisin de l'Allemagne, lorsque les documents qui accompagnent lesdits articles ou marchandises ne fournissent pas la preuve d'une destination finale et sincère en pays neutre.

Art. 4. — Les navires neutres, à bord desquels seront trouvées les marchandises visées à l'article 1^{er}, seront déroutés sur un port français ou allié. Lorsque le navire sera conduit dans un port français, les marchandises seront débarquées, s'il n'est pas statué autrement à leur égard, comme il est dit ci-après. Le navire sera ensuite laissé libre. Les marchandises qui auraient été reconnues appartenant à des sujets allemands seront mises sous séquestre ou vendues pour le prix en être déposé à la caisse des dépôts et consignations jusqu'à la signature de la paix, pour le compte de qui de droit.

Les marchandises appartenant à des neutres, et venant d'Allemagne, seront laissées à la disposition des propriétaires neutres pour y être renvoyées à leur port de départ dans le délai qui sera fixé. Passé ce délai, lesdites marchandises seront sujettes à réquisition ou vendues pour le compte et aux frais et risques des propriétaires.

Les marchandises appartenant à des neutres et expédiées sur l'Allemagne seront laissées à la disposition des propriétaires neutres pour être, soit renvoyées à leur port de départ, soit dirigées sur tel autre port français, allié ou neutre, qui sera autorisé. Dans l'un et l'autre cas, un délai sera fixé passé lequel les marchandises seront sujettes à réquisition ou vendues pour le compte et aux frais et risques du propriétaire.

Art. 5. — Exceptionnellement sur la proposition du ministre des affaires étrangères et sur avis conforme du ministre de la guerre, le ministre de la marine pourra accorder des autorisations de passer, soit à une cargaison déterminée, soit à une catégorie spéciale de marchandises à destination ou en provenance d'un pays neutre déterminé. Toute marchandise venant d'Allemagne ne pourra bénéficier d'une autorisation de passer que si elle a été embarquée en port neutre après avoir acquitté les droits de douane du pays neutre.

Art. 6. — Le présent décret ne porte pas atteinte aux dispositions édictées au regard des marchandises déclarées contrebande de guerre absolue ou conditionnelle.

L'article 7 traite de la procédure à observer dans les cas ci-dessus.

A la différence des blocus énumérés aux pages précédentes, dont on pouvait apercevoir le caractère à la simple lecture des notifications qui les proclamaient, les mesures visées dans l'ordre en conseil et le décret français du mois de mars 1915 ne révèlent point la signification exacte des mesures annoncées contre l'Allemagne. Est-ce le blocus de ce pays ? On hésite à le dire, cependant, il n'est pas de doute qu'on veut isoler l'Allemagne d'une façon absolue, lui interdire tout commerce sur lequel les alliés peuvent

exercer un contrôle. Une analyse attentive sera nécessaire pour dégager les idées qui ont présidé à la proclamation de ces mesures et pour voir si elles sont compatibles ou non avec les principes reconnus du droit international.

Il faut tout d'abord que nous écartions de notre étude les mesures qui, quoique résultant du texte du décret du 13 mars, furent abandonnées peu après par les alliés. Il y a en effet dans l'article 1^{er} une disposition qui, si elle avait dû être appliquée, aurait constitué indubitablement un manquement à la déclaration de Paris que les alliés n'ont cependant pas voulu transgresser. Il est dit dans cette disposition que « Toutes marchandises appartenant à des sujets de l'Empire d'Allemagne..... seront arrêtées par les croiseurs de la République ». La portée de ce passage est générale : il suffira que la marchandise appartienne à un Allemand, quel que soit le domicile de celui-ci, pour qu'elle puisse être saisie. Ainsi, supposons une cargaison de marchandises quelconques expédiée à bord d'un navire espagnol d'une succursale d'une maison allemande à New-York à une autre succursale de la même maison, à Barcelone : ce cas rentre évidemment dans les prévisions de l'article 1^{er} du décret français. Or, un croiseur français opérant la saisie de cette cargaison contreviendra manifestement à l'article 3 de la déclaration de Paris accordant l'immunité à la propriété privée ennemie, qui n'est pas contrebande, lorsqu'elle navigue sous pavillon neutre. Les Etats-Unis n'ont pas manqué d'attirer l'attention des alliés sur ce point délicat et Sir E. Grey a dû reconnaître (1) que les gouvernements alliés n'ont pas eu l'intention de violer

1. Note du 23 juillet 1915, *Off. Doc., W. P. F.*, vol. V, t. 4, p. II, p. 78-79.

la déclaration de Paris et par conséquent ne saisiront pas les marchandises pour la seule raison qu'elles seront la propriété d'un citoyen allemand, mais uniquement lorsqu'elles auront pour lieu de provenance ou de destination l'Allemagne ou les territoires assimilés. Cette rectification était nécessaire ; on supprimait ainsi une stipulation qui ne pouvait qu'entraver, en suscitant des protestations incessantes des neutres, l'action entreprise contre l'Allemagne, sans cependant mettre cette dernière dans une situation plus mauvaise au point de vue de son ravitaillement. Les mesures annoncées ne viseront donc que l'isolement commercial de l'Allemagne ; c'est à un blocus de cet Etat que l'on aboutit. Ce mot, comme nous l'avons vu, ne fut pas employé dans le décret précité, mais au cours de la discussion qui s'engagea avec les Etats-Unis, sir Grey se décida à qualifier de ce mot les mesures projetées.

Il nous semble logique d'envisager d'une part le blocus des côtes allemandes de la Mer du Nord et de la Baltique et d'autre part les mesures tendant à empêcher tout commerce maritime que l'Allemagne chercherait à faire sous le couvert des pays neutres l'avoisinant. L'ordre en conseil possède, à cet égard, une supériorité de rédaction vis-à-vis du décret français, car il permet d'entrevoir le groupement que nous indiquons sans lequel un lecteur impartial voulant examiner les mesures en question du point de vue du droit maritime, recevrait l'impression d'une nouveauté absolue.

L'article 1^{er} de l'ordre en conseil dit qu'aucun navire de commerce ayant quitté son port de départ après le 1^{er} mars 1915 ne sera autorisé à effectuer son voyage à destination d'un port allemand. L'article 2 décide qu'aucun navire de commerce parti d'un port allemand après le

1^{er} mars 1915 ne sera autorisé à continuer son voyage quelle que soit la marchandise qu'il aura à bord. Aucune distinction n'est faite entre les ports de la Mer du Nord et ceux de la Baltique ; cependant, il était évident que les puissances alliées n'avaient aucun des moyens nécessaires pour établir un blocus dans la mer Baltique. La flotte allemande y possédait la suprématie : rien ne pouvait gêner sérieusement la liberté des relations maritimes entre l'Allemagne et les Etats scandinaves. Il est vrai que la flotte alliée était à même d'interrompre toute navigation qui, par le *Skager-Rack* eût atteint Lubeck, Dantzig et les autres ports allemands de la Baltique ; mais elle ne pouvait arrêter tout commerce avec ces ports et ses mesures aboutirent à avantager, à certains égards, les pays scandinaves au détriment des autres pays neutres. C'est ce qui eut lieu, par exemple, pour le commerce du bois. La Suède en est grande exportatrice, mais certains pays des continents américain et africain fournissent également ce produit à l'Europe. Les navires de ces derniers pays devant traverser la zone de surveillance de la flotte préposée à l'exécution des mesures du décret du 13 mars 1915, toute importation de bois en Allemagne leur devenait impossible, alors qu'aucune entrave ne pouvait être apportée au commerce de cet article entre la Suède et l'Allemagne. Les alliés contrevenaient ainsi à la règle qui veut que tous les neutres soient traités sur un pied d'égalité. Pareille objection ne saurait être faite au blocus de la côte allemande de la Mer du Nord : il remplit les conditions essentielles que nous avons exposées précédemment. Il va de soi qu'on ne pourrait pas parler d'un blocus étroit. Les forces bloquantes britanniques devaient se tenir à bonne distance des côtes allemandes. Mais la configuration favorable du Nord-Ouest du conti-

nent européen accentuée encore par les champs de mines organisés dans la Mer du Nord et la Manche, ne réservait que d'étroits passages au commerce maritime des neutres de sorte que l'effectivité du blocus de la côte allemande ne pouvait être sérieusement contestée. La supériorité écrasante de la flotte anglo-française en fournissait d'ailleurs une garantie supplémentaire, car les vaisseaux alliés avaient la possibilité d'arrêter les navires de commerce sur les points les plus divers de l'océan, en vue de vérifier leur destination et leur appliquer éventuellement la sanction édictée dans le décret du mois de mars.

Cette possibilité parut d'ailleurs dangereuse aux neutres, et notamment aux Etats-Unis qui, dans leur note du 30 mars 1915, demandent aux gouvernements de la France et de l'Angleterre de fixer leurs intentions. La réponse des alliés précise le point resté douteux en déclarant que l'activité de la flotte, en ce qui concerne le blocus, sera restreinte aux eaux européennes y compris la Méditerranée. Le « rayon d'action » de la flotte bloquante est ainsi rétréci, mais il reste encore très grand, car il embrasse toutes les eaux européennes.

Il nous faut examiner maintenant la seconde catégorie des mesures annoncées par l'ordre en conseil et le décret du mois de mars 1915 : il s'agit des mesures prises pour empêcher des marchandises venant d'outre-mer de passer à travers certains pays neutres pour atteindre l'Allemagne et de quitter celle-ci à destination des pays d'outre-mer. Qu'elles aient été une *conditio sine qua non* de l'établissement d'un blocus destiné à produire les effets désirés, point n'est besoin d'y insister longuement. En effet, les alliés fussent-ils parvenus à investir hermétiquement les côtes de l'empire allemand, un tel blocus n'aurait eu que.

des effets peu sensibles sur la vie économique de l'Allemagne, si les petits pays neutres limitrophes de l'Allemagne avaient conservé la possibilité de lui servir d'intermédiaire dans son commerce maritime. Le maintien d'une telle faculté dans les temps modernes équivaut à supprimer en majeure partie les conséquences fâcheuses du blocus grâce à la rapidité et à la multiplicité des moyens de communication par chemin de fer ou par voie fluviale.

Il y a un siècle le blocus de la frontière maritime d'un Etat supprimait effectivement ses relations avec les pays d'outre-mer ; aujourd'hui, le blocus ne saurait être utile que vis-à-vis d'un pays insulaire. L'Angleterre serait ainsi le seul pays en Europe contre qui un blocus ne serait pas vain. Toute autre puissance, si minime que puisse être sa force navale, peut défier tout blocus en se faisant livrer ses achats par l'intermédiaire d'un pays neutre contigu. Le blocus anglo-français tend précisément à réaliser l'isolement complet d'une puissance possédant des frontières terrestres avec des pays neutres. Par quels moyens ? Par la saisie des marchandises expédiées réellement sur l'Allemagne bien qu'elles soient destinées en apparence à un port neutre et par la saisie des marchandises venant d'Allemagne même au cas où leur port d'embarquement se trouverait en pays neutre. Toute mesure en vue d'éluder le blocus pourra être ainsi déjouée. Un tel procédé a-t-il quelque base théorique solide ? A défaut de cette base, existe-t-il quelque précédent dans l'histoire du droit maritime dont puisse s'autoriser la méthode employée par les Anglo-français vis-à-vis de l'Allemagne ?

Le seul fondement doctrinal qu'on a essayé de lui donner est une adaptation de la théorie du voyage continu : malgré son débarquement en port neutre, la mar-

chandise n'effectue qu'un seul voyage puisqu'on l'achemine plus tard sur le pays bloqué. On peut donc dire que la marchandise effectue une rupture de blocus.

§ 3

Nous ne saurions nous rallier à cette justification doctrinale, et voici pourquoi : La doctrine du voyage continu fut développée à propos du commerce de contrebande ; elle fut créée pour permettre de réprimer plus étroitement et avec plus de justice un trafic illicite de marchandises, car ce qui est censé être l'objet du délit en cette matière, c'est la marchandise. Le navire qui transporte de la contrebande n'est confiscable — selon l'expression technique — qu'en raison de la nature contagieuse de la contrebande ; en réalité, il n'est condamnable que si la contrebande dépasse une certaine proportion par rapport au poids, à la valeur ou au volume de la cargaison entière.

Au contraire, en matière de blocus, l'objet passible d'une sanction, c'est le navire qui cherche à rompre la ligne du blocus (1) ; la marchandise qu'il transporte ne devient confiscable que par voie de conséquence. Le blocus, dans son essence, est une défense faite aux navires d'aborder à la côte bloquée. Il serait illogique d'en déduire le droit de saisir des marchandises qui, dirigées sur un port neutre, ne parviendront à l'ennemi que par voie de terre. Une semblable conception constituerait un véritable contre-sens. Si le fait de bloquer la côte d'un pays suffisait pour interdire toute expédition par mer de marchandises traver-

1. Comp. Westlake, *Law Quart. Review*, 1899, p. 26.

sant en transit les pays limitrophes, au cas même où la côte bloquée serait très inférieure en étendue aux frontières terrestres de ce pays, on arriverait, en poussant le raisonnement à ses extrêmes conséquences, à la conclusion qu'on pourrait aussi bien déclarer le *blocus* d'un pays qui n'aurait pas de frontières maritimes. Imaginons que l'Autriche-Hongrie soit demeurée seule en état de guerre avec la Serbie ; ce dernier pays n'ayant d'accès à la mer qu'à travers les pays qui l'entourent, l'Autriche-Hongrie eut-elle pu interdire tout commerce maritime avec la Serbie par l'intermédiaire des ports de Salonique et d'Antivari par exemple, et se livrer en vertu de cette défense à un contrôle semblable à celui qu'exercent les Anglo-français sur le commerce maritime de la Hollande et des pays scandinaves ? Une telle prétention serait paradoxale car le blocus maritime ne vise que l'accès par mer ; de même que le siège par terre d'une forteresse maritime ne peut par lui seul entraîner l'interdiction d'entrer dans le port quand ce dernier échappe à l'investissement, le blocus d'une côte ennemie n'implique pas une interdiction de continuer les relations commerciales à travers des pays neutres limitrophes.

Quel que soit d'ailleurs le parti qu'on se trouve incliné à prendre vis-à-vis l'application au blocus de la théorie du voyage continu, il faut reconnaître qu'elle n'est pas seulement du domaine de la doctrine : la pratique en connaît une expérience.

C'est au cours de la guerre de Sécession que les Etats du Nord, après avoir proclamé le blocus des Etats du Sud, eurent recours à cette théorie pour supprimer tout commerce d'exportation et d'importation des Etats bloqués. Il n'est pas inutile d'en dire quelques mots.

Les Etats du Nord n'avaient au début du blocus, pour surveiller une côte de 3.500 kilomètres, que 45 navires de guerre ; ce n'est que plus tard que 50 croiseurs auxiliaires se joignirent aux forces bloquantes. Une grande activité fut déployée par ces navires pour intercepter le trafic à destination du Mexique et des Iles Bahama ou tous autres endroits d'où les marchandises auraient pu être plus facilement transférées vers les Etats du Sud. C'est dans ces conditions que le navire *Springbok* fut arrêté à 150 milles de Nassau, port neutre. Malgré la faiblesse relative de l'escadre des Etats du Nord, la validité du blocus fut reconnue par les Etats neutres ; seules les applications de la théorie du voyage continu rencontrèrent une opposition de principe de la part des puissances maritimes, et en premier lieu de l'Angleterre.

Le précédent de la guerre de Sécession fut de grande utilité aux gouvernements alliés, car sur de nombreux points leur raisonnement ressemble à celui employé par les autorités et les tribunaux américains de cette époque. Voici en quelques traits la manière de voir du gouvernement britannique telle qu'elle se dégage de la longue discussion engagée avec les Etats-Unis au sujet du blocus de l'Allemagne.

Le blocus de la côte allemande de la Mer du Nord est effectivement assuré par les escadres anglaises et alliées qui bien que croisant loin de la côte allemande, sont parfaitement capables d'intercepter tout commerce direct avec l'Allemagne. Ces escadres ont aussi pour but d'arrêter tout envoi dont la destination finale et certaine en pays neutre n'est pas établie, car il y a présomption qu'il ira en Allemagne. C'est une application pure et simple de la théorie du voyage continu au blocus. La doctrine a pu condamner

cette application, mais le gouvernement britannique n'en demeure pas moins convaincu que l'évolution subie par les conditions de guerre justifie son point de vue.

A la grande objection qu'on peut faire aux mesures prises par les alliés que le trafic est resté presque entièrement libre entre la Suède et l'Allemagne, Sir E. Grey donne une réponse subtile et qui n'est pas dépourvue de force juridique. « Il faut se rappeler que la continuation du commerce avec une zone bloquée à travers une frontière terrestre ou à travers une mer intérieure n'a jamais été envisagée comme pouvant mettre en question l'effectivité du blocus » et il poursuit dans la même note du 26 avril 1916 : « Si l'on admet le droit d'intercepter le trafic sur sa route de ou à un pays belligérant, même lorsqu'il ne peut se faire que par l'intermédiaire d'un port neutre, il est difficile d'apercevoir pourquoi l'interposition de quelques milles marins de plus devrait créer une différence de situation. Si la doctrine du voyage continu peut légitimement être appliquée aux marchandises allant en Allemagne par Rotterdam, pour quels motifs pourrait-on soutenir qu'elle n'est pas pareillement applicable aux marchandises ayant une destination similaire mais passant par quelque port suédois, puis la Baltique, ou les eaux neutres seulement ? » Ce raisonnement est en grande partie exact, mais il nous semble qu'il est un peu exagéré de vouloir assimiler la mer Baltique à une mer intérieure. Dans la conception du ministre anglais le blocus de l'Allemagne se réduit au blocus de la côte allemande de la mer du Nord ; les autres frontières, même maritimes, doivent être regardées comme des frontières entre l'Allemagne et d'autres Etats, restés neutres : la Hollande, le Danemark, la Suède, etc., et par conséquent l'interdiction

de tout trafic avec l'Allemagne à travers ces frontières se justifie par l'idée de la continuité de voyage. Nous doutons fort que cette conception originale soit en harmonie avec les institutions actuelles du droit des gens.

En ce qui concerne l'équité du principe même de l'immixtion de l'Angleterre et des autres alliés dans le commerce allemand par transit, voici ce que sir E. Grey dit encore : « Comme contrepoids à la liberté avec laquelle un belligérant peut faire passer son commerce à travers un pays neutre sans compromettre la neutralité de ce dernier, l'autre belligérant peut parfaitement prétendre intercepter un tel commerce avant qu'il n'ait atteint, ou après qu'il ait quitté l'Etat neutre, à condition, bien entendu, qu'il puisse établir que le commerce dans lequel il intervient est bien celui de son ennemi et non pas celui qui *bona fide* est à destination ou en provenance de l'Etat neutre. Il semble par conséquent que si l'on reconnaît que le blocus est dans certains cas la méthode appropriée pour intercepter le commerce du pays ennemi et que le blocus ne peut devenir effectif que par son extension au commerce ennemi fait par intermédiaire des ports neutres, une telle extension est soutenable et s'accorde avec les principes universellement acceptés » (1).

Malgré le ton persuasif de cette argumentation, les neutres ne se sont pas laissés convaincre et cela pour la bonne raison que la politique pour laquelle Sir E. Grey demande bon accueil aux neutres heurte le droit de la souveraineté absolue de ces derniers. Il nous suffira d'exposer de quelle manière l'Angleterre est arrivée à rendre effectif l'isolement commercial de l'Allemagne, malgré les neutres qui l'avoisi-

1. Note du 23 juillet 1915.

ment, pour qu'on puisse se rendre compte des sentiments que devait éveiller chez ces derniers l'état de choses créé par le blocus de l'Allemagne.

Presque tous les bateaux en route pour les ports hollandais et scandinaves devaient se prêter à l'examen de leurs papiers et, si besoin était, à une perquisition dans les ports anglais, qu'ils y entrassent bénévolement ou qu'ils y fussent amenés par les unités britanniques. Tous les envois étaient ainsi immédiatement contrôlés et les chiffres relevés étaient comparés aux données fournies par les informations rassemblées par des nombreux agents britanniques dans les différents pays neutres, exportateurs et importateurs des marchandises examinées. Des renseignements étaient centralisés en Angleterre en vue de connaître la clientèle des importateurs, l'emploi que ceux-ci comptaient donner aux marchandises achetées et retenues par les autorités britanniques, etc... Si le service allemand de renseignement et d'espionnage couvrait de ramifications serrées les pays auxquels l'Allemagne s'apprêtait à faire la guerre, le service des renseignements commerciaux institué pendant la guerre par les Anglais dans les pays neutres adjacents à l'Allemagne ne le cédait en rien au premier au point de vue de son organisation. Les Anglais s'en vantent à juste titre car il leur facilita énormément la lourde tâche consistant à priver l'Allemagne de tout produit d'outre-mer.

Au cas où l'examen fournissait des suspensions sérieuses permettant de considérer comme frauduleuse la destination déclarée de la marchandise, elle était saisie et traduite devant la cour des prises. Dans des cas douteux, elle demeurait dans un port britannique jusqu'à l'arrivée de garanties suffisantes pour établir sa destination finale en territoire neutre. En quoi consistaient les garanties demandées? Elles

ont varié au cours de la guerre; nous ne nous arrêterons qu'aux plus intéressantes.

Déjà à la fin de 1914, alors que l'Angleterre ne songeait point encore à un blocus de l'Allemagne, dans les petits pays neutres comme la Hollande et le Danemark se créèrent des groupements de commerçants qui autant par sympathie pour les alliés que par souci de l'intérêt bien compris de leur pays, désiraient procurer à l'Angleterre et à ses alliés la certitude que les marchandises importées par leurs soins ne seraient destinées qu'à la consommation dans le pays importateur. Ces groupements arrivaient à imposer leur volonté aux clients auxquels ils revendaient les marchandises importées d'outre-mer. La plus connue et la plus ancienne de ces organisations est le « *trust* néerlandais pour le commerce d'outre-mer ». L'exemple fut suivi au Danemark et en Norvège. En ce qui concerne la Suède, l'action des organisations libres de commerçants fut très gênée par l'attitude du gouvernement suédois. Alors que les autres gouvernements favorisaient plutôt le développement de ces sociétés qui, bien que créées sous une influence étrangère, n'étaient pas moins appelées à contribuer d'une façon appréciable au développement économique de leur pays, le gouvernement suédois au contraire les regardait avec méfiance; c'est ainsi qu'il fut question à un moment d'un projet interdisant à ces sociétés d'édicter des pénalités contre les membres adhérents qui auraient enfreint leurs règlements. En Suisse, la Société Suisse de Surveillance économique (la S. S. S.), créée seulement au mois de septembre 1915, assumait la charge de veiller à ce que les marchandises importées ne pussent être transportées plus tard en Allemagne.

Ces différents groupements, assurant la parfaite sincérité

des importations, les autorités anglo-françaises préposées au maintien du blocus ne s'immisçaient aucunement dans leurs opérations. Bien plus, lorsque le consignataire d'une cargaison ne présentait pas les garanties de sincérité exigées, les autorités anglo-françaises obtenaient souvent par des mesures coercitives qu'on lui substituât une de ces sociétés. Ainsi, au mois d'avril 1916, le vapeur *Saguranca* parti de New-York pour la Hollande fut retenu pendant un mois dans un port anglais jusqu'à ce que le consignataire indiqué primitivement eût été remplacé par le trust néerlandais du commerce d'outre-mer. Plusieurs autres cas analogues sont relevés dans la note américaine du 7 novembre 1915, adressée à l'Angleterre.

Pour compléter ce système qui semble procéder de la libre action de personnes indépendantes mais qui n'est en réalité que le résultat d'une politique coercitive exercée vis-à-vis des neutres, des arrangements furent conclus avec une grande partie des lignes de navigation neutres desservant les pays scandinaves ainsi que la Hollande. Par suite de ces ententes la fraude fut considérablement enrayée. Les compagnies par une clause spéciale insérée dans le contrat d'affrètement se déchargeaient de toute responsabilité en raison des mesures que les autorités maritimes anglaises pourraient éventuellement appliquer aux marchandises transportées. De plus, les compagnies elles-mêmes procédaient à des enquêtes avant l'embarquement des marchandises afin d'éliminer tout ce qui pourrait exposer le navire à des retards lorsqu'il serait entré dans un port britannique.

Tous les moyens précités tendaient à replacer dans ses conditions normales le commerce des neutres qui s'était excessivement accru pendant les premiers mois de la

guerre. Un vrai système de rationnement fut établi vis-à-vis des pays scandinaves et de la Hollande ce qui a permis de dire que le gouvernement britannique s'est constitué grand distributeur du commerce d'exportation des Etats-Unis (1) et des autres pays qui avaient l'habitude d'envoyer leurs produits en Europe.

La politique anglo-française ne se bornait cependant pas à ce rationnement des importations neutres ; il s'agissait encore de contrôler les exportations, car le but poursuivi était d'empêcher la pénétration sur le territoire neutre ce qui était en réalité destiné à l'Allemagne, d'une part, et, d'autre part, de prohiber l'embarcation dans un port neutre d'une marchandise venant d'Allemagne. Parmi les moyens employés par les Anglo-français pour rendre efficace cette deuxième prohibition, il y en a un qui mérite une attention particulière, car il montre jusqu'où l'Angleterre a cru pouvoir pousser envers les neutres l'autorité qu'elle tenait de la suprématie de sa flotte. Nous voulons parler de la question du charbon de soute.

Le 17 avril 1916 le *Foreign Office* fit publier l'avis suivant : « Afin d'éviter tout malentendu, le gouvernement de Sa Majesté désire avertir les armateurs neutres que tout charbon de provenance allemande, qu'il se trouve dans la cargaison ou dans les soutes des navires, peut être saisi et détenu de la même façon que toute autre marchandise, en vertu de l'ordre en conseil du 11 mars 1915. Ainsi, dorénavant, les propriétaires de vaisseaux neutres seront bien avisés en s'assurant que le charbon qui leur est fourni pour les besoins de la navigation n'est pas de provenance allemande. Ils devront se munir de certificats qui leur seront

1. Prof. Hart, *New-York Times*, 14 novembre 1915.

délivrés par les agents consulaires du roi et qui attesteront que le charbon leur a été fourni avec le consentement du consul de Sa Majesté dans le port de chargement ».

Supposons un armateur hollandais s'approvisionnant en charbon de Westphalie ou de Silésie qui aurait été importé en Hollande par voie terrestre. Ce charbon, étant destiné à être consommé en Hollande, rentrait, pour employer le terme de la jurisprudence anglo-américaine, dans le « stock commun » du pays. Le fait qu'il est consommé à bord d'un bateau, pendant la traversée de l'océan, sans qu'on puisse douter qu'il n'est pas destiné à être revendu ultérieurement, ne change en rien son caractère primitif. Cependant, l'avis précité semble vouloir méconnaître ce caractère du charbon de soute et signifie à tout navire neutre qui emploie du charbon de provenance allemande qu'il s'expose à être arrêté et invité à décharger son charbon. Pourquoi ne pas dépouiller aussi l'équipage et les passagers à bord de ce navire de leurs vêtements, sous prétexte qu'ils ont été achetés ou fabriqués en Allemagne ? Il n'y aurait ni plus ni moins de raisons pour autoriser cet acte que pour justifier la saisie du charbon de soute.

Le but que poursuivait le *Foreign Office* en publiant l'avis du 17 avril 1916 n'est pas difficile à deviner : il cherchait à rendre encore plus étroite la dépendance du commerce neutre vis-à-vis des autorités britanniques. Les quelques lignes de navigation récalcitrantes ne pouvant plus s'approvisionner en charbon allemand devaient chercher forcément à se mettre d'accord avec le gouvernement britannique. Cette mesure n'était qu'un nœud de plus dans le filet inextricable que les alliés resserraient chaque jour

davantage, afin de paralyser l'activité économique de l'Allemagne.

Ainsi, les restrictions imposées aux pays neutres à la suite de l'ordre en conseil du 11 mars 1915, allaient toujours croissant, cependant il ne faudrait pas croire qu'il en soit résulté un fléchissement dans les relations commerciales de ces pays ; au contraire, il est notoire que ces pays se sont enrichis économiquement ; des statistiques que nous croyons superflu de reproduire ne permettent pas d'en douter. D'autre part, la sanction édictée pour la rupture du blocus était des plus bénignes : les navires saisis ne subissaient aucune pénalité et les marchandises elles-mêmes n'étaient tout au plus que séquestrées (Cette indulgence dans le traitement des navires et des cargaisons coupables d'avoir méconnu les règles du blocus ne peut s'expliquer, comme nous l'avons fait pressentir au début de ce chapitre (1) que par la crainte de protestations neutres pour illégalité du blocus). Ce n'est donc pas la crainte de subir la confiscation de leurs biens qui pouvait faire reculer les armateurs et les commerçants devant l'appât du gain procuré par une tentative réussie de rupture de blocus et c'est une des raisons pour lesquelles les moyens préventifs mis en pratique pour éviter la fraude se renforçaient de plus en plus.

Voilà donc ce qu'il faut entendre par le blocus de l'Allemagne. L'étude des arguments théoriques fournis par Sir Edward Grey dans ses notes au gouvernement américain et l'examen des moyens employés pour sa mise en application sont déjà des éléments suffisants d'appréciation. Nous dirons cependant un mot de l'incident diplomatique

1. V. page 173.

survenu au sujet du bateau *Neches*. Non seulement parce qu'il constitue la seule cause retentissante relative au blocus anglo-français de l'Allemagne, mais parce qu'il montre clairement de quel côté il convient de chercher une justification des mesures décrétées au mois de mars 1915 et qualifiées plus tard de blocus.

Le navire américain *Neches* partit en juin 1915 de Rotterdam pour New-York, avec un chargement ne constituant pas de la contrebande de guerre. Ce bateau fut retenu un certain temps à Downs, puis amené à Londres, où sa cargaison fut déchargée comme étant de provenance allemande. Les marchandises avaient été achetées par des Américains qui obtinrent l'intervention de leur gouvernement pour la défense de leurs intérêts. L'incident se termina par un arrangement amiable. La discussion qui précéda ce règlement est néanmoins très intéressante : elle permet de conclure que la tentative de Sir E. Grey de donner à l'ordre en conseil du 11 mars 1915 une base légale, en présentant les mesures annoncées comme une forme du blocus approprié aux conditions modernes de la guerre et à la complexité des relations commerciales internationales ne pouvait servir qu'à prolonger une discussion académique avec le gouvernement de Washington. A notre avis il n'y a qu'un argument qui puisse valablement justifier ces mesures et c'est à celui-là précisément qu'a recours Sir E. Grey lui-même dans la réponse qu'il adresse à une note de M. Wilson, demandant la libération immédiate de la cargaison du *Neches*. « Il y a lieu, toutefois, dit-il, de présenter une observation générale qui paraît importante touchant la note de Votre Excellence relative à la cargaison du *Neches*. C'est l'usage du gouvernement allemand de couler dans les eaux que traversait le *Neches*

des navires de commerce neutres aussi bien que britanniques, sans se préoccuper de la destination du navire ou de l'origine de la cargaison, sans avoir égard à la sécurité des passagers ou équipages dont un grand nombre ont perdu la vie pour ces raisons. Il est impossible de douter qu'une telle action soit contraire aux règles reconnues et établies du droit international, aussi bien qu'aux principes de l'humanité... Pendant que se répètent ces actes du gouvernement allemand, il ne semble pas qu'il soit juste ni raisonnable d'exiger du gouvernement de Sa Majesté qu'il abandonne les droits réclamés et qu'il permette aux marchandises de sortir librement d'Allemagne à travers les eaux surveillées effectivement par des patrouilles de navires de guerre britanniques » (1).

C'est le raisonnement le plus solide qu'on puisse opposer aux réclamations des neutres, car, en vérité, l'établissement des mesures mentionnées dans l'ordre en conseil et le décret du mois de mars 1915 n'était qu'un acte de représailles contre l'Allemagne qui par son décret du 4 février 1915 et par la campagne sous-marine inaugurée même avant ce décret tendait à ruiner le commerce maritime de l'Angleterre et de la France. Certes, il n'y a pas identité de méthodes : les procédés des Anglo-français s'inspirent de plus d'humanité, mais la similarité des buts ne fait pas de doute car dans les deux cas il s'agit d'obtenir l'isolement complet de l'adversaire. Nous aurons plus tard à déterminer l'attitude que les neutres ont dû prendre vis-à-vis les deux groupes opposés de belligérants; ici il nous suffit d'établir que les contre-mesures prises par les alliés au mois de mars 1915 avaient une base trop solide dans l'idée

1. Note, 31 juillet 1915.

de représailles pour qu'on eût besoin d'aller emprunter une justification à la théorie du blocus.

Sans doute, il faut reconnaître qu'en abstraite équité, il serait injuste de voir l'Allemagne défier les puissants ennemis qui l'encerclent grâce à des fissures dans ce blocus, subsistant du fait de petits pays qui, pour leur ravitaillement, se trouvent eux-mêmes à la merci des maîtres de la mer. Mais, dans l'état actuel du Droit International, il n'existe pas de moyen légal de parer à une telle situation, car l'interdiction de commerce lancée par un belligérant aux neutres n'est pas reconnue par le droit des gens. Si nous donnons cependant notre approbation à la politique adoptée par les alliés et qui ressemble beaucoup à une interdiction de commerce, c'est parce que l'Allemagne a méconnu ouvertement à la fois le principe du droit des gens et les devoirs de l'humanité en envahissant la Belgique, en bombardant des villes ouvertes, en lançant les sous-marins contre le commerce pacifique, etc... En présence d'un ennemi dénué de scrupules, et de neutres si peu empressés à rappeler ce belligérant à l'observation de la loi internationale, les alliés étaient pleinement justifiés, selon nous, à introduire dans leurs procédés de guerre des modalités sortant quelque peu des limites strictes précisées par le droit des gens.

Tel paraît bien être le blocus anglo-français de l'Allemagne. Dire qu'il était « classiquement réglé par les usages de guerre », selon l'expression d'un ancien « premier » français, paraît singulièrement hasardé. M. T. J. Lawrence, dans un article paru dans le *War and Peace* (1) émet une opinion toute opposée ; pour lui : « le prétendu blocus bri-

1. Novembre 1915, p. 25.

tannique de la côte allemande en Europe n'est pas du tout un blocus ». Néanmoins, l'éminent professeur n'hésite pas à affirmer de la façon la plus catégorique qu'on doit poursuivre cette action qui « écorche l'Allemagne si cruellement qu'elle a fait résonner le monde entier de ses protestations ». Nous partageons entièrement le point de vue de ce savant jurisconsulte.

§ 4

Nous ne voulons pas terminer ce chapitre sans avoir touché à une question qui a trait d'ailleurs moins à l'essence du blocus qu'à ses modalités : peut-on établir le blocus par sous-marin ? Les théoriciens du droit international ont jusqu'à présent négligé cette question. La guerre actuelle a montré qu'elle mérite plus d'égards.

Théoriquement, rien ne s'oppose à l'établissement d'un blocus par sous-marins. Ces engins sont aussi capables que les croiseurs d'arrêter, de visiter et de capturer un navire de commerce approchant d'une zone qu'ils tiennent en état de blocus. Prenons l'exemple d'une guerre entre l'Angleterre et la Hollande. L'Angleterre pourra établir un cordon de blocus en face de la côte hollandaise en employant des croiseurs ou des sous-marins, ou tous les deux ensemble. Le degré de l'effectivité d'un tel blocus dépendra des moyens de défense du pays bloqué. Mais on ne saurait conclure de là que les sous-marins pourraient exercer un blocus en menaçant de torpiller les navires qui tenteraient d'entrer dans la zone qu'ils surveillent. Le sous-marin n'a pas plus de droit que toute autre unité navale préposée à un blocus : il peut seulement saisir le bateau qui y contrevient.

Il convient en outre de remarquer qu'à mesure que le blocus s'éloigne de la forme ancienne du blocus étroit pour prendre l'aspect d'un blocus à longue distance, la possibilité accroit d'employer les sous-marins comme force bloquante car ces engins vulnérables sont alors moins exposés aux moyens défensifs accumulés dans ses eaux par l'ennemi.

Une perspective encore plus brillante paraît s'ouvrir au sous-marin si, comme le veulent aujourd'hui certains bel-ligérants et beaucoup de neutres, une entente se réalise après cette guerre en vue de supprimer l'armement défensif des navires de commerce.

L'avenir statuera.

CHAPITRE VII

L'ASSISTANCE HOSTILE

Déjà lorsqu'un navire neutre transporte de la contrebande à un belligérant, il fournit une assistance hostile. Cependant, l'aide qu'il lui porte est censée découler de son rôle normal de navire de commerce. Il y a des cas où un navire neutre est engagé dans une entreprise qui est plus spécialement liée à la guerre en cours, soit sur terre, soit sur mer. Le navire devient dans ce cas un auxiliaire de l'armée ou de la flotte ennemie. On pourrait dire qu'il leur porte un secours direct. On a voulu considérer isolément cette catégorie de navires neutres comme représentant le maximum d'assistance que des navires neutres peuvent fournir à une puissance ennemie, et on dit qu'ils fournissent l'assistance hostile, — un *neutral service*, selon l'expression moins exacte en usage chez les Anglais.

A maximum d'aide apportée à l'ennemi, le droit international maritime oppose le maximum de pénalité. Dans le cas du transport de contrebande de guerre, le navire n'en court pas nécessairement la confiscation et de toute façon il conserve sa qualité de navire neutre jusqu'au moment de sa condamnation par une cour des prises. Au contraire, en cas d'assistance hostile, il perd immédiatement sa qualité de neutre : il est considéré comme navire de commerce ennemi et capturé comme tel.

Cette assimilation du navire neutre saisi pour assistance hostile est intéressante à plusieurs points de vue. Ainsi, la marchandise ennemie capturée à bord de ce navire est confisquée de plein droit, alors que, si le navire était considéré comme neutre, cette marchandise, à moins d'être contrebande de guerre, devrait bénéficier de l'immunité stipulée par l'article 2 de la déclaration de Paris. La situation est encore aggravée par le fait que les marchandises sont toutes présumées ennemies et c'est à l'ayant-droit neutre de justifier de la vraie nature de la marchandise. Enfin, comme nous le savons déjà, le droit international, en matière de destruction des prises, ne donne pas la même solution lorsqu'il s'agit d'un navire ennemi ou neutre.

Il nous appartient maintenant de présenter les cas rangés par le droit maritime sous la rubrique : assistance hostile. Il y en a sur lequel aucun doute ne peut subsister ; d'autres cas sont sujets à contestation.

Fournissent, d'une manière indiscutable, l'assistance hostile les navires de commerce neutres qui prennent part aux hostilités ; qui sont sous les ordres ou le contrôle d'agents placés à bord par un gouvernement ou une organisation ennemis. De même, lorsqu'ils sont affectés en totalité par le gouvernement ennemi ou lorsqu'ils transportent des troupes ou des nouvelles dans l'intérêt de l'ennemi.

Le conseil des prises français a eu à s'occuper, dans la séance du 29 septembre 1915 (1), d'une cause se rattachant précisément à cette catégorie de navires coupables d'une assistance hostile caractérisée. Il s'agit du vapeur norvégien *Heina* qui fut capturé le 13 septembre 1914, au large

1. *J. Off.*, 7 nov. 1915.

de l'île danoise de Saint-Thomas (Antilles) alors qu'il voyageait « par suite de divers affrètements successifs..., en exécution d'une charte-partie passée le 4 août 1914, au profit de la compagnie allemande *Hamburg Amerika Linie* et se livrait, contrairement à la neutralité, à des opérations ayant pour objet le ravitaillement en combustibles et en vivres, sous le contrôle d'un agent allemand spécialement embarqué à cet effet, de forces navales allemandes aux Antilles et dans l'Atlantique ». Cette accusation fut d'ailleurs confirmée pour le propriétaire et le capitaine, et le navire fut condamné (1).

Le cas du *Heina* n'est pas le seul qui se soit produit au cours de cette guerre. Les croiseurs allemands opérant loin de leurs ports nationaux, étaient ravitaillés par des navires neutres, grâce aux soins des agents allemands en Amérique. Il est évident que chacun de ces navires portait un secours direct à la flotte allemande, et qu'au cas de capture par un croiseur allié, il devenait confiscable comme navire ennemi.

Les cas rentrant dans la deuxième catégorie sont beaucoup moins simples. Ils impliquent des faits qui ne révèlent pas le caractère grave d'une assistance exclusive aux forces armées d'un belligérant. L'exclusivité est le trait prédominant des cas d'assistance hostile énumérés plus haut. Mais lorsqu'un navire neutre transporte incidemment dans un voyage qu'il aurait effectué normalement, des personnes faisant partie d'une armée belligérante, ou encore effectué accidentellement la transmission de nou-

1. L'objet de la discussion devant le conseil des prises était de savoir si le vapeur avait été capturé dans les eaux territoriales danoises (comme le prétendait le capitaine du vapeur) ou en dehors de ces eaux. Le conseil se prononça dans ce dernier sens.

velles de ou à un belligérant, il est difficile de prétendre tirer de ces faits des conséquences aussi graves qu'au cas par exemple où un navire neutre est affecté au transport des troupes d'un belligérant.

La pratique internationale reconnaît que dans ces cas d'assistance moins prononcée, le capteur ne pourra confisquer le navire saisi que si certaines circonstances se trouvent réunies de sorte qu'on puisse en déduire que le propriétaire ou le capitaine avait conscience que leur navire est engagé dans des opérations contraires à la neutralité.

Si dans la foule des passagers on découvre des soldats, cachés sous des habits civils et sans qu'on puisse soupçonner que le capitaine ait eu connaissance de la présence de militaires à son bord, aucune pénalité ne saurait être prononcée contre le navire même. Il va de soi que ces soldats pourraient être arrêtés comme prisonniers de guerre.

Le *Times* (1) rapporte à ce sujet un cas intéressant. Un vapeur norvégien *Christian Bors* fut capturé, alors qu'il se rendait du Mexique en Chine, par un vaisseau japonais et amené à Kobe. Le pavillon japonais y fut hissé et comme seule raison de la capture on donnait que le consul allemand von Hintze se rendant à Pékin voyageait subrepticement à bord de ce navire. La liberté prise par les Japonais dans cette affaire nous paraît dépasser singulièrement la portée de la sanction attachée à l'assistance hostile. Le sujet ennemi qui provoqua la mesure prise contre le navire n'était même pas militaire et de plus il voyageait d'un pays neutre à un autre pays neutre. Il est même douteux qu'il pût être arrêté; en tout cas la saisie du navire avait été opérée illégalement.

(1. 9 février 1915.

On peut rapprocher ce cas de la fameuse affaire *Trent*. En 1861, le paquebot britannique *Trent* ayant à son bord 4 commissaires des Etats Confédérés, qui s'étaient embarqués pour l'Europe, fut arrêté en cours de route par un navire de guerre des Etats du Nord, qui le laissa continuer sa route après avoir fait prisonniers les commissaires susdits.

Dans cette affaire retentissante la culpabilité du paquebot était plus grande que dans notre cas, car les 4 commissaires étaient envoyés en mission pour préparer des alliances en Europe aux insurgés du Sud, cependant aucune mesure ne fut prise contre le navire lui-même.

Malgré la conduite indulgente du capteur, le gouvernement de Washington fut très critiqué par tous les auteurs contemporains pour avoir toléré l'arrestation d'agents diplomatiques à bord d'un navire neutre.

L'exemple du *Trent* fait donc mieux ressortir l'injustice commise dans le cas du *Christian Bors*.

D'ailleurs, si on devait se référer à la pratique antérieure à la déclaration de Londres beaucoup d'incertitude subsisterait encore en ce qui touche à l'assistance hostile. Des cas, sur lesquels nous passons à dessein, montrent dans le passé la prétention exorbitante du belligérant d'assimiler trop hâtivement certaines situations innocentes à la violation de la neutralité. Nous ne citerons qu'un exemple. En 1904, lors de la guerre russo-japonaise, le correspondant d'un journal anglais se trouvait à bord d'un navire neutre muni d'un appareil de télégraphie sans fil grâce auquel il devait communiquer des renseignements à son journal. La Russie prétendait faire de ce navire une prise de guerre et traiter le correspondant comme espion.

La déclaration de Londres est venue mettre fin à cette

incertitude en créant deux groupes de cas bien distincts.

L'article 46 énumère les cas où un navire neutre est employé d'une façon exclusive à une destination militaire ou navale. Nous les avons déjà indiqués lorsque nous avons parlé des cas d'assistance hostile certaine.

L'article 45 parle des cas où l'assistance fournie par un navire neutre n'entraîne que la confiscation dans sa forme ordinaire, comme par exemple lorsqu'il s'agit du transport de contrebande de guerre.

Ces dispositions suivirent le sort de la déclaration de Londres : ratifiées pour la guerre, sans modifications, par les belligérants, elles cessèrent d'avoir force de loi lors de la révocation totale de la déclaration, en juillet 1916. L'arbitraire, dont la pratique antérieure fournissait tant d'exemples, pourrait donc éventuellement se donner à nouveau carrière.

CHAPITRE VIII

LE RÔLE DES NEUTRES

A

La guerre maritime place les pays neutres dans une situation très complexe. D'un côté, les opérations de guerre peuvent s'étendre jusqu'aux eaux juridictionnelles d'un pays neutre de sorte que son gouvernement soit obligé de prendre des précautions et d'édicter des mesures en vue de maintenir une stricte neutralité ; de l'autre côté, le degré d'opiniâtreté que mettra un gouvernement neutre à faire respecter ses droits sur la haute mer pourra grandement influencer sur la conduite de la guerre maritime. Dans les deux cas la neutralité peut être mise en cause et une trop bienveillante attitude vis-à-vis d'un belligérant peut attirer au gouvernement neutre des ennuis, voire même une déclaration de guerre de la part de l'ennemi du belligérant favorisé. Un gouvernement qui veut observer une stricte neutralité aura donc à rester constamment sur ses gardes afin qu'aucun de ses droits ne soit méconnu par les belligérants et que ceux-ci, de leur côté, n'aient pas non plus à se plaindre d'être gênés dans l'exercice de leurs prérogatives par l'action du gouvernement neutre.

Les principes directeurs qui doivent présider à sa conduite

sont l'égalité et l'impartialité. L'égalité consiste à permettre à un belligérant ce qu'on permet à son ennemi et à interdire à l'un ce que l'on interdit à l'autre. Mais l'égalité de traitement n'implique pas à elle seule l'observation d'une vraie neutralité. Un exemple illustrera notre pensée. Des efforts réitérés furent faits par l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie pour amener les Etats-Unis à interdire l'exportation des armes et munitions de guerre destinées aux alliés. Il va de soi que les empires centraux ne demandaient aucune faveur pour eux : ils réclamaient simplement un embargo sur toute exportation de ces articles aux belligérants. Si les Etats-Unis avaient cédé aux exigences de l'Allemagne et de son alliée, la mesure aurait été appliquée avec une égalité parfaite mais elle n'en aurait pas moins violé la seconde idée directrice : l'impartialité, qui veut que le neutre ne modifie pas les règles depuis longtemps établies du droit des gens bien que la modification doive être introduite avec la plus scrupuleuse égalité. En se laissant guider par ces deux idées d'égalité et d'impartialité, le gouvernement neutre réalise la plus stricte neutralité. Nous aurons à étudier, au cours de ce chapitre, les principaux conflits et incidents diplomatiques qui se sont produits au cours de la guerre actuelle, entre belligérants et neutres et à examiner si l'attitude observée par ces derniers fut vraiment conforme à une stricte neutralité.

§ I

Nous avons déjà parlé du principe suivant lequel un Etat est maître absolu dans ses eaux territoriales ; en cette qualité il peut prescrire les règlements qui lui conviennent le mieux pour assurer la sécurité de son territoire. D'autre

part, comme les eaux territoriales neutres ne sont pas interdites d'une manière générale aux navires de guerre belligérants, le gouvernement neutre doit veiller à ce que ceux-ci ne puissent pas utiliser les ports, où ils ont cherché un refuge temporaire, comme point d'appui de leurs actions ultérieures contre des forces ennemies. Il a l'obligation de les soumettre à un régime spécial qui, bien entendu, doit être le même pour les navires de tous les belligérants.

Il est facile de se rendre compte de ce que peut être un tel régime, en parcourant la 13^e convention de La Haye concernant « les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre maritime », à laquelle les Etats neutres ont tenu à se conformer, malgré le caractère facultatif de cette convention.

Selon cette convention un navire de guerre belligérant ne doit pas séjourner dans les eaux neutres plus de 24 heures, à moins d'une prolongation que les autorités compétentes ne sauraient accorder que dans des cas limitativement énumérés (art. 14); le nombre maximum des navires de guerre d'un belligérant qui peuvent simultanément séjourner dans le même port neutre, est de trois (art. 15); « les navires de guerre belligérants ne peuvent pas se servir des ports, rades et eaux territoriales neutres, pour renouveler ou augmenter leurs approvisionnements militaires ou leur armement ainsi que pour compléter leurs équipages (art. 18); « les navires de guerre belligérants ne peuvent se ravitailler dans les ports en rades neutres que pour compléter leur approvisionnement normal du temps de paix » (art. 19), etc. Nous examinerons plus loin attentivement quelques-unes de ces règles; nous nous bornons pour le moment à faire remarquer que, quoique la 13^e convention ne fût pas ratifiée, sans réserves, par toutes les puissances

présentes à La Haye, ses dispositions devinrent néanmoins obligatoires pour les belligérants de la guerre actuelle, car elles furent incorporées dans les règlements particuliers des Etats neutres et devinrent ainsi partie intégrante des législations internes de ces Etats. Aucune hésitation ne pourrait semble-t-il subsister sur cette question, et il devrait suffire qu'un de ces règlements fût porté à la connaissance du commandant d'un vaisseau de guerre belligérant entré dans un port neutre pour qu'il dût s'y soumettre complètement. Aussi éprouve-t-on un profond étonnement quand on lit la réponse du gouvernement allemand à la protestation du gouvernement du Chili contre la conduite de vaisseaux de guerre allemands dans les eaux chiliennes. Voici un bref exposé des faits.

Une division allemande composée des vaisseaux : *Scharnhorst*, *Gneisenau*, *Nurnberg*, *Dresden*, *Leipzig*, *Titania* et *Prinz Eitel Friedrich* resta mouillée dans la baie nord-ouest de l'île chilienne Mas Afuera (du groupe Juan Fernandez) pendant plus de 7 jours et y opéra des transbordements de vivres et de charbon saisis sur 3 navires de commerce (français, norvégien et américain). Le gouvernement du Chili protesta le 13 décembre 1914 contre cette violation de sa neutralité, en faisant ressortir que le détachement allemand qui opérait dans le voisinage du Chili traitait d'une façon générale ses ports comme bases navales. En ce qui concerne cette division spécialement, elle entra dans le port composée de plus de 3 unités, y séjourna plus de 24 heures, y conduisit des prises (ce qui fut également contraire aux règlements du Chili), etc.

Le gouvernement allemand, tout en contestant l'exactitude de certains faits, justifie les autres en arguant qu'il n'a pas reconnu la 13^e convention dans son intégralité. Cet

argument ne résiste pas à la critique : ce n'est pas seulement la 13^e convention de La Haye que la flotte allemande a méconnue, mais bien les prescriptions d'un Etat neutre sur son territoire souverain alors que ces prescriptions avaient été portées à la connaissance du commandant allemand. De plus, la 13^e convention a surtout eu pour but d'éviter aux neutres le reproche qu'ils auraient pu encourir de la part d'un belligérant dont l'ennemi aurait bénéficié d'un traitement de faveur dans les eaux des neutres. Si un navire de guerre pouvait s'abriter dans un port neutre alors qu'il est poursuivi par une force hostile, et qu'il ne fut pas tenu à quitter le port de refuge dans un délai donné ce vaisseau se trouverait favorisé par l'Etat neutre.

Un belligérant qui ne respecte pas les règles de la neutralité dans les eaux territoriales d'un pays avec lequel il est en paix, non seulement porte atteinte à la dignité de ce dernier, mais il risque encore de transformer ces eaux en lieu d'action navale, surtout si le pays neutre, en raison de sa faiblesse ou d'autres circonstances, est dans l'impossibilité d'imposer sa volonté. C'est ce qui se produisit précisément dans le cas du Chili. Ce pays, pour surveiller une côte extrêmement étendue, ne possède qu'une flotte de guerre restreinte. De plus, les forces allemandes choisissaient de préférence les ports les moins fréquentés, notamment ceux des îles Juan Fernandez, situées à plusieurs jours de voyage de la côte du Chili. Pour toutes ces raisons le gouvernement du Chili déclina « toute responsabilité qui pouvait directement ou indirectement découler des actes de la flotte allemande ».

L'Allemagne ne tarda pas à subir les conséquences de ses violations délibérées de la neutralité du Chili. Le 9 mars 1915 le croiseur allemand *Dresden* entra dans la

baie du Cumberland ; son commandant prétendit rester dans le port environ une semaine pour réparer son navire, l'autorité du port, au contraire, n'accorda que 24 heures, et passé ce délai, voulut interner le croiseur. Pour effectuer l'internement, il aurait fallu désarmer le navire et débarquer les matelots, mais l'autorité du port n'ayant pas eu à sa disposition les moyens de faire exécuter sa décision, l'équipage restait à bord et le navire demeurait sous pression, son pavillon déployé et ses canons en position de tir. Le commandant du *Dresden* n'avait point l'intention de laisser interner son navire et cherchait simplement un abri temporaire pour éviter la flotte anglaise qui était à la poursuite des débris de la flotte allemande. Le 14 mars 1915, une division anglaise composée des navires *Glasgow*, *Kent*, *Orana* entra au port et demanda la reddition du croiseur ; le commandant du *Dresden* le fit alors sauter.

§ 2

L'incident du *Dresden* nous amène à parler plus ample-ment de l'internement des navires de guerre.

Lorsqu'un navire de guerre, entré dans un port neutre, n'en est pas reparti au bout du délai fixé par le gouvernement neutre (le délai de 24 heures conforme à la 13^e convention de La Haye fut unanimement adopté par les Etats neutres pendant la guerre actuelle), il doit être interné par les autorités du port. La pratique de l'internement remonte à la guerre russo-japonaise ; un navire de guerre russe *Lena* s'étant réfugié dans le port de San Francisco afin d'y réparer ses avaries, le gouvernement américain ne consentit pas à un séjour prolongé dans ces conditions et interna le navire. Plusieurs autres navires de guerre russes

entrés dans des ports des Etats-Unis subirent le même sort.

De nos jours, l'internement des navires de guerre est une règle bien assise. Il consiste dans la défense faite au navire de quitter le port jusqu'à la fin des hostilités. Pour en assurer l'observation, le navire est désarmé et l'équipage en est éloigné.

Dans beaucoup de cas les vaisseaux de guerre allemands n'ont pas voulu se soumettre aux prescriptions des autorités neutres en vue de leur internement : nous l'avons déjà constaté plus haut, en parlant de l'incident entre l'Allemagne et le Chili. Le *Goeben* et le *Breslau*, réfugiés dans les eaux turques, réussirent aussi à éviter l'internement. Mais les circonstances furent toutes différentes ; nous en reparlerons plus en détail.

Voici quelques exemples où les unités allemandes durent se soumettre à l'internement. Le 15 octobre 1914, le croiseur auxiliaire *Geier* entre à Honolulu. Un délai de trois semaines lui est accordé, sur la demande de son capitaine, pour réparations. Ce délai expiré, le navire allemand n'ose pas quitter le port américain étant donné la présence devant les eaux territoriales d'un croiseur japonais qui guette sa sortie. Il préfère son internement. Il en fut de même du *Cormoran* interné à Guau, du *Prinz Eitel Friedrich* et du *Kronprinz Wilhelm* internés tous les deux à Newport-News. En Europe, le croiseur auxiliaire *Berlin* se réfugia en Norvège et s'y laissa interner. L'*Albatros* rencontra le même sort en Suède, où il chercha secours après une bataille avec la flotte russe.

§ 3

Le délai très court que les neutres accordent aux navires de guerre belligérants pour leurs séjours dans leurs eaux

territoriales est une garantie qu'ils ne se serviront pas de ces eaux comme bases d'opérations navales contre leurs adversaires. D'autres restrictions leur sont imposées dans le même but par les gouvernements neutres.

Les navires de guerre n'ont pas la liberté entière pour renouveler leur approvisionnement en charbon et en vivres. On aperçoit tout de suite l'importance de cette question pour un croiseur opérant très loin des ports nationaux. Les croiseurs allemands se trouvèrent précisément dans cette situation. N'ayant plus d'accès aux ports allemands, ces navires ne pouvaient se ravitailler que dans des ports neutres ou en haute mer, grâce aux provisions expédiées de ces ports sur des navires marchands. La convention de La Haye ne s'est occupée que du ravitaillement d'un navire de guerre belligérant dans un port neutre. Elle décide dans son article 19 que « les navires de guerre belligérants ne peuvent pas se ravitailler dans les ports et rades neutres que pour compléter leur approvisionnement normal du temps de paix. Ces navires ne peuvent, de même, prendre du combustible que pour gagner le port le plus proche de leur propre pays... » et dans l'article 20 que « les navires de guerre belligérants qui ont pris du combustible dans le port d'une puissance neutre, ne peuvent renouveler leur approvisionnement qu'après trois mois dans un port de la même puissance ». Ces dispositions furent adoptées intégralement par les gouvernements neutres et observées impartialement par les autorités compétentes. Si donc les forces navales allemandes qui ont opéré durant les premiers mois de la guerre dans les mers lointaines n'avaient pas eu d'autres ressources que le ravitaillement direct dans les ports neutres, elles auraient eu vite terminé leur carrière. Aussi, eurent-elles recours au

ravitaillement en haute mer. Les consulats et des organisations allemandes veillaient à ce que le charbon et d'autres provisions leur furent fournis par des bateaux venant de ports neutres ; le procédé employé habituellement était celui-ci : le bateau affrété par le consulat ou l'organisation allemande partait d'un port neutre, américain par exemple, à destination d'un autre port neutre, mais en route, il rejoignait la flotte allemande qu'il ravitaillait. Citons deux exemples. Le bateau *Karnak* part le 2 octobre 1914 de Iquique avec une cargaison de charbon, et le 26 octobre retourne vide à Autofagasta (ces deux ports sont au Chili). Le navire américain *Sacramento* parti de San Francisco avec 6.000 tonnes de charbon rentre vide à Valparaiso.

On a voulu incriminer pour ces faits les autorités maritimes des pays neutres. On a prétendu également que les navires neutres fournissant du charbon aux croiseurs allemands devaient être traités comme leurs auxiliaires, et internés. Qu'un belligérant inflige à ces navires la pénalité que le droit maritime permet d'appliquer en cas d'assistance hostile, c'est son droit incontestable ; mais le gouvernement neutre n'a point à modifier son attitude à l'égard d'un navire neutre parce que, après avoir franchi ses eaux territoriales, il procède au ravitaillement de forces belligérantes. Le gouvernement neutre ne doit pas interdire le ravitaillement de navires de guerre, en combustible et même en munitions, lorsqu'il se fait en dehors des eaux territoriales. Au point de vue de l'état neutre ce trafic n'est qu'une modalité du commerce de contrebande de guerre, et comme tel, il échappe à toute autre répression que celle des belligérants. Le problème semblait relégué dans le domaine théorique par la disparition des derniers croiseurs

allemands tenant encore la haute mer, mais il prit un intérêt nouveau lors de la campagne sous-marine. Le ravitaillement des sous-marins austro-allemands dans les îles grecques ou dans les eaux espagnoles constituait certainement un manquement aux devoirs de neutralité de la part de ces Etats, qui devraient veiller étroitement à ce que leurs côtes ne devinssent point des bases d'opérations navales (En ce qui concerne la Grèce, la chose était tellement certaine qu'un des premiers actes du ministère Zaïmis, arrivé au pouvoir le 22 juin 1916, fut d'ordonner aux autorités locales une surveillance plus scrupuleuse afin d'empêcher le ravitaillement de sous-marins belligérants dans les eaux grecques). Mais lorsqu'ils exercent cette vigilance, les pays neutres ne sont tenus à rien d'autre. Ils ne sont pas obligés d'interdire à leurs nationaux d'approvisionner le sous-marin en huile, vivres, etc., si cet acte s'accomplit en dehors des eaux territoriales.

§ 4

Une dernière question se rattachant à la situation de navires de guerre belligérants dans les eaux neutres est celle de la transformation de navires de commerce belligérants en croiseurs auxiliaires. Cette transformation est licite et la convention 7 de La Haye en règle les conditions, mais elle ne spécifie pas l'endroit où il est permis d'opérer cette transformation. Pourra-t-elle s'effectuer dans les eaux neutres, comme l'ont prétendu certains délégués, lors de la discussion de cette question à La Haye, en 1907 ? Selon nous, cette opération dans les eaux ne saurait se justifier en droit. Il va de soi qu'un belligérant ne doit pas contrevenir à la volonté du gouvernement neutre qui interdit la

transformation dans ses eaux d'un navire marchand en navire de guerre ; bien plus, le droit des gens impose à l'Etat neutre le devoir de prohiber dans tous les cas une telle action. Ce serait aider un belligérant que de tolérer l'équipement d'un navire de commerce dans la juridiction d'un Etat neutre. Cette prohibition est affirmée dans l'article 8 de la 13^e convention de La Haye en ces termes : « Un gouvernement neutre est tenu d'user des moyens dont il dispose pour empêcher dans sa juridiction l'équipement ou l'armement de tout navire qu'il a des motifs raisonnables de croire destiné à croiser ou à concourir à des opérations hostiles contre une puissance avec laquelle il est en paix. Il est aussi tenu d'user de la même surveillance pour empêcher le départ hors de sa juridiction de tout navire destiné à croiser ou à concourir à des opérations hostiles et qui aurait été, dans ladite juridiction, adapté en tout ou en partie à des usages de guerre ». Le commandant du port de San-Juan-Puerto Rico ne fit que remplir ce devoir en refusant l'autorisation de quitter le port au navire *Odenwald*, de la *Hamburg America Linie*, et en l'arrêtant à coups de canon quand celui-ci chercha à s'échapper le 21 mars 1915. La conduite des autorités américaines fut parfaitement correcte et on ne peut leur reprocher d'avoir refusé à l'*Odenwald* le bénéfice du régime résultant du droit d'asile.

§ 5

Ce droit est reconnu aux navires de commerce comme le droit à l'internement est reconnu aux navires de guerre. Au début des hostilités les navires de commerce des Etats en guerre, dans l'impossibilité de rejoindre leurs ports nationaux, sont obligés de chercher un abri dans les eaux

neutres. Ce fut le cas de nombreux navires allemands et austro-hongrois qui pour éviter la capture entrèrent en hâte dans les ports neutres les plus proches. Il ne doit pas y avoir nécessairement immobilisation de ces navires jusqu'à la fin de la guerre, comme c'est le cas des navires de guerre internés, et c'est à tort qu'on parle communément d'internement à propos de navires de commerce usant du droit d'asile dans un port neutre. Les régimes auxquels sont soumis les deux catégories de navires sont bien différents. Un rapprochement fera mieux comprendre notre pensée. Des troupes, ayant passé la frontière d'un pays neutre ne sont point traitées comme les populations civiles qui, devant l'invasion, ont dû chercher refuge dans le même pays. Les soldats sont désarmés et soumis à un internement qui ne peut finir qu'à la fin des hostilités, tandis que les civils restent libres de rejoindre leur pays en passant par un autre point de la frontière. Un navire de commerce réfugié se trouve dans une situation analogue. Il pourra à n'importe quel moment lever l'ancre si l'autorisation ne lui en est pas refusée en raison d'une violation de neutralité qu'il aurait commise. Ainsi, le vapeur *Graecia*, de la Hamburg America Linie put quitter New-York, le 28 septembre 1914, pour Cadix, — il fut d'ailleurs capturé en route. On connaît plusieurs autres cas de navires marchands « internés » ayant pris la mer pendant les hostilités et ayant réussi à rejoindre des ports allemands. Ces navires ne rencontrèrent pas d'opposition à leurs départs de la part des autorités des ports de refuge. Il est donc clair que si la suprématie navale devait, par impossible, passer au cours des hostilités aux Allemands, les Etats neutres ne commettraient aucun acte repréhen-

siblè en laissant partir librement les navires marchands réfugiés chez eux.

§ 6

Ces développements nous montrent que le pouvoir de l'Etat neutre sur les navires de commerce belligérants réfugiés dans ses ports est bien précaire ; cependant, au cours de la guerre, si riche en surprises et en innovations, nous avons vu un Etat neutre prétendre pouvoir réquisitionner les navires « internés » : il s'agit du Portugal. Cherchons à approfondir les arguments mis en avant pour justifier la conduite de ce pays et voyons si son attitude reste compatible avec une stricte neutralité ?

L'argument que l'on rencontre le plus fréquemment consiste à dire que la réquisition par un Etat neutre de navires étrangers réfugiés dans ses ports est une application du droit d'angarie. Ce droit fort ancien donnerait à un Etat un pouvoir éminent sur tous les moyens de transport qui se trouvent dans ses eaux. On cite généralement le fait qui se produisit en 1870, au cours de la guerre franco-allemande, où les autorités prussiennes firent couler 6 bâtiments anglais dans la Basse-Seine, à Duclair, afin d'empêcher la flotte française de remonter la Seine.

Seulement, si le droit d'angarie est incontestable en droit international, on commet une grave confusion (1) en croyant que ce droit appartient à *tout* état. Il n'en est rien ; le droit d'angarie est un droit de belligérant (2) : un Etat

1. Voir le *Temps*, 12 mars 1916, dont l'éditorial est rédigé en ce sens.

2. On pourrait peut-être à cet égard assimiler à un état en guerre celui qui se trouve en révolution.

neutre, qui est censé continuer les relations d'amitié avec tous les belligérants, ne saurait pas se prévaloir vis-à-vis de l'un d'eux d'une prérogative qui ne peut être reconnue qu'à un belligérant. S'il en était autrement, le droit d'asile ne serait qu'un vain mot. Les navires marchands allemands vinrent chercher un refuge dans les ports neutres afin d'y séjourner jusqu'à la fin des hostilités ou jusqu'au moment où ils pourraient regagner les ports nationaux malgré la guerre. Leur réquisition par un neutre peut indirectement rendre service aux adversaires de l'Allemagne. Ainsi, ces navires peuvent être envisagés dans un trafic de contrebande et être capturés pour cette raison par l'Angleterre ou ses alliés. Ils peuvent heurter des mines et couler; dans ces cas, les propriétaires allemands devront se contenter d'une indemnité au lieu de rentrer en possession de leurs navires. Le droit des gens ne connaît pas d'institution qui permette à un Etat neutre d'exercer des mesures de coercition, telle que la réquisition contre un belligérant, surtout si ces mesures peuvent profiter à l'ennemi de ce dernier. Justifier, en invoquant le droit d'angarie, la réquisition par un neutre de navires de commerce belligérants qui sont venus chercher un asile dans ses ports aboutit à une déformation complète de ce droit; c'est prendre au rebours de son sens ce droit qui ne peut appartenir, de nos jours, qu'à une nation belligérante.

D'ailleurs, ceux qui cherchaient par tous les moyens à faire reconnaître la parfaite conformité du décret portugais du 23 février 1916 avec les règles du droit des gens ne se sont pas aperçus qu'ils entraient ainsi en contradiction avec eux-mêmes. En effet, d'un côté ils reconnaissent le droit pour le neutre de réquisitionner les navires marchands belligérants, de l'autre côté, ils n'admettent pas

la faculté réclamée par certains neutres, d'acheter ces navires. Comme nous verrons plus loin, cette dernière opération est considérée comme illicite par la pratique internationale ; il faut alors pour rester dans la logique condamner également la réquisition, car elle pourrait servir à tourner l'interdiction d'acheter les navires d'une nation en guerre. Le gouvernement des Etats-Unis ayant présenté au début de la guerre actuelle un bill, tendant à l'achat des navires allemands réfugiés dans les ports américains, les alliés manifestèrent l'intention de ne pas tenir compte de cette mutation de pavillon. Quel aurait été l'étonnement des partisans du droit de réquisition, si le gouvernement des Etats-Unis avait, après une entente secrète avec les compagnies allemandes de navigation, réquisitionné leurs navires au lieu de chercher à les acheter ?

En réalité, l'interprétation que les organes les plus sérieux de la presse des pays de l'entente ont essayé de donner du droit d'angarie, à propos de l'acte du Portugal, était superflue, car la conduite de ce pays se justifiait amplement par l'état de ses relations avec l'Allemagne et la neutralité bienveillante adoptée par lui vis-à-vis de l'Angleterre.

La neutralité bienveillante est une fiction qui ne peut pas se prolonger : ou elle redevient une neutralité stricte, ou, lorsque les intérêts des belligérants se heurtent trop violemment, elle aboutit nécessairement à l'abandon de toute neutralité. Le Portugal était en état d'hostilités de fait avec l'Allemagne, en Afrique. Il avait, plus tard, fourni aux alliés son artillerie et ses munitions. Dans ces conditions, la réquisition des bateaux allemands ne pouvait être regardée que comme un acte de guerre normal,

à ajouter à tous ceux que comportaient les relations germano-portugaises depuis l'explosion de la guerre européenne. Sans entrer dans plus de détails nous pouvons dire que pour les mêmes raisons l'Allemagne n'était plus fondée à se réclamer du traité de commerce conclu le 30 novembre 1908 entre elle et le Portugal.

Le Portugal se trouvait, vis-à-vis de l'Allemagne, dans une situation comparable à celle de l'Italie. Il y avait guerre de fait entre l'Italie et l'Allemagne : les forces militaires étaient aux prises ; chacun des deux Etats édictait des mesures vexatoires contre les sujets de l'autre Etat. Donc lorsque le Portugal prit la décision de réquisitionner les navires allemands, le gouvernement de Berlin était peu justifié à invoquer une violation de la neutralité, car, à ce moment, il n'existait vraiment plus de neutralité portugaise.

§ 7

Notre indication que le droit de réquisitionner des navires neutres est en rapport direct avec la faculté légale d'acheter ces mêmes navires nous conduit à examiner la question relative au transfert de pavillon pendant une guerre. Nous traiterons séparément le transfert des navires de commerce d'un belligérant à un neutre et le transfert des vaisseaux de guerre. Les deux hypothèses présentent en effet une différence remarquable : dans la seconde hypothèse la neutralité de l'Etat acquéreur est toujours mise en jeu, étant donné qu'un navire de guerre ne saurait être vendu qu'à un gouvernement, alors que dans la première la question de neutralité ne se pose que si l'Etat neutre se rend acheteur ; si c'est un particulier, sujet

neutre, qui acquiert la propriété du navire. aucune responsabilité ne peut incomber de ce fait à son gouvernement ; il ne reste au belligérant qu'à appliquer les sanctions prévues par le droit maritime. Occupons-nous tout d'abord de la première hypothèse.

Lorsqu'un belligérant ne possède pas la suprématie navale et, partant, lorsque ses navires de commerce ne peuvent prendre la haute mer sans risquer d'être capturés par les forces ennemies, les propriétaires de ces navires, afin de ne pas laisser sans rapport les capitaux qu'ils représentent, sont tentés de les faire naviguer sous un pavillon neutre. Ils peuvent opérer une cession sincère ou, ce qui arrive plus souvent, se servir d'un prête-nom ; protégé par le pavillon de l'acquéreur le navire peut échapper ainsi à la saisie qu'il aurait encourue s'il s'était montré sous son pavillon primitif. La transaction peut même s'effectuer entre citoyens ressortissants de pays en guerre les uns avec les autres ; ainsi, le propriétaire d'un navire peut faire naviguer celui-ci sous le pavillon ennemi (1) pour le soustraire à une capture éventuelle. Cette opération ne sera pas trop difficile à réaliser, la cession, réelle ou fictive, pouvant s'opérer peu de temps avant l'ouverture des hostilités. L'activité fiévreuse qui précède la déclaration de la guerre est un indice suffisant pour avertir les armateurs prévoyants.

Le transfert de pavillon aurait souvent permis de déjouer la règle qui autorise la capture des navires marchands

1. L'interdiction de faire du commerce avec l'ennemi, sous menaces de poursuites, n'est pas de règle de toute guerre ; même dans la guerre actuelle, elle ne fut édictée qu'au bout de plusieurs mois d'hostilités.

ennemis, si le droit des gens l'avait admis sans réserve. Nous allons voir qu'il n'en est pas ainsi.

La pratique internationale s'accorde à considérer comme nul un transfert qui n'aurait pour but que de mettre le navire cédé à l'abri des conséquences de la guerre. L'accord réalisé sur l'idée directrice, les méthodes employées pour satisfaire à cette idée varient d'Etat à Etat.

Voici un bref aperçu des pratiques des grandes puissances maritimes au moment de la réunion de la conférence de Londres.

En France, c'est encore le règlement de 1778 qui est en vigueur ; la solution donnée est très nette : tout changement de nationalité des navires de commerce opéré après la déclaration de guerre est nul et sans effets. Tout changement opéré avant est valable, même s'il y a eu lieu à une époque très voisine de l'entrée en guerre

Le système anglo-américain admet que tout changement quelle que soit l'époque où il s'est effectué peut être pris en considération si l'opération s'est faite de bonne foi. Le transfert d'un navire marchand belligérant peut être tenu pour sincère même s'il est produit au cours de la guerre ; en revanche, les cours des prises anglaise et américaine ont coutume de considérer comme frauduleux un transfert opéré même avant la guerre, si les circonstances rendent suspectes les intentions des parties, si, en un mot, il y a mauvaise foi.

Le système français a l'avantage d'être *positif*. Le système anglo-américain est certainement plus équitable, mais en revanche il donne un pouvoir arbitraire aux tribunaux des prises en ce qui concerne l'interprétation des circonstances qui doivent établir la bonne ou la mauvaise foi des parties. Les autres pays se rapprochent plus ou moins de

l'un ou de l'autre de ces systèmes. Pour la Russie, les belligérants ont le droit de ne pas reconnaître le caractère neutre d'un navire marchand acheté par un citoyen neutre, à moins que le nouveau propriétaire ne puisse prouver que l'acquisition est devenue définitive avant le commencement de la guerre. L'Allemagne admet qu'un navire battant pavillon neutre peut être traité comme navire ennemi s'il a navigué sous pavillon ennemi lors de la déclaration de la guerre ou pendant les deux semaines qui la précédaient.

A la conférence de Londres ces divers systèmes se sont heurtés ; il en résulte une solution nouvelle plus compliquée que les précédentes.

On envisage la période précédant la guerre, pendant laquelle le transfert du pavillon est déclaré valable, et la période de guerre, au cours de laquelle cette opération est sans effets. Toutefois, ces circonstances de temps ne doivent être considérées que comme des présomptions susceptibles d'être combattues par la preuve contraire. Dans le cas où la cession a eu lieu plus de trente jours avant la déclaration de guerre, la présomption devient irréfragable et le navire doit être regardé comme ayant acquis la nationalité nouvelle.

Ces dispositions s'imposaient aux belligérants au cours de la guerre actuelle, du moins aussi longtemps que la déclaration de Londres fut acceptée comme code général du droit maritime international, car les modifications introduites à plusieurs reprises ne touchaient pas la question du transfert de pavillon. Ces dispositions, comme toute la déclaration de Londres, n'avaient d'ailleurs que la portée d'une loi intérieure et pour pouvoir les appliquer à des citoyens neutres il fallait obtenir leur adhésion

expresse dans chaque affaire où ils étaient intéressés. C'est ce qui se produisit notamment dans l'affaire *Dacia* (1).

Le problème du transfert des navires de commerce a donné naissance à des nombreux débats, affaires politiques et causes judiciaires.

Parmi les affaires politiques, il faut citer en premier lieu le « Ship Purchase Bill », ou loi sur l'achat de navires. Voici de quoi il s'agit.

Par suite de la guerre, de nombreux navires allemands, dont beaucoup étaient de tonnage très élevé ont dû demander asile aux Etats-Unis. Ce pays ne possédant pas une marine marchande répondant à son trafic extérieur, le gouvernement des Etats-Unis voulut profiter de cette circonstance pour se créer une marine commerciale et affranchir ainsi le commerce américain de la dépendance des lignes de navigation étrangères.

Le projet conçu au mois d'août 1914 et connu sous le nom de « Ship Purchase Bill » consistait à créer une compagnie de navigation dont le capital devait être obtenu par souscription publique ; toutefois, 51 o/o de ce capital devait être fourni par l'Etat. A cet effet, une somme de 30.000.000 de dollars devait être mise à la disposition du « Shipping Board ». Ce dernier aurait ainsi la prépondérance des voix et ferait toujours triompher sa volonté. Le projet ne disait pas expressément qu'il s'agissait d'acheter les navires allemands réfugiés aux Etats-Unis, mais cela n'était un secret pour personne étant donné le but assigné à la Société, savoir : de construire ou acheter une flotte de commerce susceptible autant que possible de rendre des services militaires. Or, la construction d'une telle flotte

1. Voir page 229.

Pchédécki.

aurait duré très longtemps et les promoteurs du projet ne cachaient point le moyen qu'ils avaient en vue pour le réaliser. Aussi, lorsque le Congrès eut à se prononcer sur cette loi, ses partisans et ses adversaires s'y livrèrent à des discussions passionnées (1).

Après de longs débats, le projet fut voté mais son exécution fut remise à une date assez éloignée de sorte que le but poursuivi par les partisans du Bill ne fut pas atteint. Il faut s'en féliciter, car l'alternative opposée eut créée au gouvernement des Etats-Unis, acquéreur de navires allemands, une situation très délicate vis-à-vis des gouvernements alliés. Les alliés n'avaient aucun motif d'abandonner une prérogative indiscutable étant donné surtout que l'achat des bâtiments réfugiés en Amérique aurait procuré à l'Allemagne un crédit considérable aux Etats-Unis et que la reprise de la mer par ces navires n'aurait pu qu'accroître les difficultés rencontrées par les alliés dans la répression du commerce de contrebande. Le « Ship Purchase Bill » engageait sérieusement la neutralité des Etats-Unis. « Si les Etats-Unis, dit le professeur Hart (2), avaient adopté, par une législation spéciale, le principe, douteux en droit international, permettant l'acquisition de ces navires au moyen de fonds fournis par le Trésor Public, et leur transformation en transports du gouvernement, cela aurait pu constituer un manquement aux devoirs de neutralité ». Ce que le professeur Hart appelle ici douteux est pour nous tout à fait certain, savoir que le droit international, exprimé soit par les différentes pratiques nationales, soit par la solution rapportée de la déclaration de Londres,

1. Voir Elihu Root, sénateur de New-York, discours sur le *Ship Purchase Bill*.

2. *N. Y. Times*, 21 mars 1915.

défend à un Etat neutre d'acheter les navires de commerce d'une puissance belligérante. Dans ces conditions, la loyauté et clairvoyance du gouvernement de Washington l'ont fait revenir à temps sur ses pas et abandonner la mauvaise voie sur laquelle il s'était un peu trop imprudemment engagé.

Il n'est cependant pas certain que l'adoption du « Ship Purchase Bill » eut dû mener les Etats-Unis à un conflit ouvert avec les puissances alliées. Un arrangement aurait peut-être été possible : étant donné que l'interdiction d'acheter des navires allemands n'était *de facto* établie que dans l'intérêt des ennemis de l'Allemagne, ceux-ci auraient pu s'accommoder d'une situation inverse et autoriser un tel achat sous certaines conditions. Nous sommes d'autant plus autorisés à faire cette supposition que c'est précisément de cette manière qu'agit le gouvernement britannique envers le Chili lorsque celui-ci manifesta l'intention d'acheter certains navires de la compagnie allemande « Kosmos ». Dans ses notes du 21 août et du 13 septembre 1914, le gouvernement britannique fait ressortir que la promesse qu'il fait de ne pas capturer les navires allemands achetés par le Chili est une concession volontaire de sa part et il la subordonne à plusieurs conditions, notamment : que les vendeurs ne se réserveront pas le droit de racheter les navires vendus à la fin de la guerre ; que l'acquisition soit entière, permanente ; que le personnel allemand des équipages soit renvoyé ; que ces navires ne soient employés au commerce avec l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, ni directement, ni indirectement.

Mais en dehors de tels arrangements qu'on peut concevoir entre gouvernements entretenant des relations amicales, aucun Etat ne tolère l'achat de navires de commerce

ennemis dans les conditions prohibées par le droit des gens.

A cet égard, aucune différence n'est faite entre un citoyen neutre, ou national du belligérant capteur. Plusieurs cas intéressants se sont présentés devant les tribunaux des prises anglais et français.

Deux navires allemands *Tommi* et *Rothersand* (1) qui effectuaient la traversée de Hambourg à Londres à la veille des hostilités furent transférés, par télégramme, à une société anglaise en toute propriété. Lorsque ces deux navires arrivèrent le 5 août 1914, à Gravesend, l'autorité maritime ordonna leur saisie. La cour des prises, dans sa séance du 15 octobre 1914, eut à statuer sur ce cas et voici les motifs de son jugement condamnant ces navires à la confiscation bien que leur transfert à des nationaux anglais ait été antérieur à la déclaration de guerre. La vente est nulle car elle n'a pas été faite de bonne foi ; les vendeurs n'ont eu pour but que d'éviter la capture de leurs navires qui était imminente. D'autre part, l'acquéreur était une société anglaise dont le capital était en majorité allemand et qui comptait aussi des Allemands parmi ses administrateurs. Ces circonstances témoignaient suffisamment contre les demandeurs et rendaient la transaction sans effets par application de la pratique traditionnelle de la Grande-Bretagne aussi bien que des dispositions de la déclaration de Londres.

Le conseil des prises français a eu également à statuer sur la validité du transfert de navires de commerce ennemis soit à un national, soit à un neutre. La plus célèbre

1. *Times Law Rep.*, 16 oct. 1914.

de toutes ces causes est certainement l'affaire du *Dacia* (1).

Ce navire appartenant à la Hamburg America Linie se trouvait, au moment de la déclaration de guerre, dans le port américain Port Arthur, et avait dû y demeurer. Certains exportateurs eurent l'idée d'envoyer ce navire, chargé d'une cargaison de coton, à Brême. Après des négociations assez compliquées dont nous croyons inutile de rapporter les détails, le navire fut vendu à un citoyen américain et placé, à la date du 4 janvier 1915, sous pavillon américain. Peu de temps après, il prit la mer. Sa cargaison était toujours destinée à Brême, mais le navire devait aborder à Rotterdam pour l'y débarquer. Le 27 février 1915 le *Dacia* fut capturé par le croiseur français *Europe*.

Devant le conseil des prises, le réclamant déclare se prévaloir de la déclaration de Londres et prétendit établir que le transfert du *Dacia* sous pavillon américain n'avait pas été effectué en vue d'éluder les conséquences que devait entraîner pour lui le caractère du navire ennemi, en alléguant l'intérêt sérieux et légitime qui aurait motivé son acquisition. L'existence d'un intérêt sérieux, le caractère réel et définitif et la sincérité de la transaction étaient ainsi présentés comme des motifs suffisants pour mettre le navire à l'abri de la capture. Le conseil des prises ne put pas admettre cette interprétation soutenue par le réclamant. L'argumentation du conseil des prises est tout à fait concluante et elle fait ressortir l'idée principale d'après laquelle le transfert n'est opposable que si le capteur a acquis la conviction « que le transfert aurait eu également lieu si la guerre n'avait pas éclaté, par exemple par suite d'héritage ou de contrat de construction ». Le

1. V. J. *Off.*, 28 sept. 1915.

conseil des prises se rallie ainsi à la législation de nombreux pays qui reconnaissent que la bonne foi seule ne suffit pas pour valider un transfert sous pavillon neutre.

D'ailleurs, il s'en fallait de beaucoup qu'il y eût parfaite bonne foi dans la vente du *Dacia* et le conseil des prises n'hésita pas à déclarer bonne et valable sa capture.

Le jugement dans l'affaire *Dacia* remarquable par sa clarté, fournit un appoint appréciable à la jurisprudence traditionnelle, prohibant le transfert sous pavillon neutre d'un navire de commerce belligérant.

§ 8

Il nous reste à examiner la question du transfert d'un navire de guerre belligérant à un neutre.

La guerre actuelle en a fourni un exemple retentissant. Le 10 août 1914, deux croiseurs allemands, le *Goeben* et le *Breslau*, après une fuite mouvementée, pénétrèrent dans les Dardanelles. On avait cru en Europe qu'ils allaient se laisser interner à Constantinople jusqu'à la fin des hostilités. Rien n'aurait été plus conforme au droit des gens. La Turquie aurait seulement encouru le reproche d'avoir laissé ces navires pénétrer dans le détroit des Dardanelles, malgré le traité de 1871 qui les neutralise. Plusieurs jours après on apprit avec stupéfaction que non seulement les équipages des unités allemandes n'avaient pas été internés, mais que ces navires avaient accompli contre des bateaux de commerce appartenant à des sujets alliés des actes d'hostilité tels que la destruction de l'appareil de télégraphie sans fil à bord du navire français *Saghalien*. Le gouvernement turc fit des excuses, puis, devant les injonctions pressantes des Alliés, il se décida à déclarer

qu'il s'était rendu acquéreur des croiseurs allemands. Pou-
vait-il légalement les acheter ?

Il n'en va pas ici comme pour les navires de commerce ;
le droit international, en doctrine comme en pratique (1),
ne nous fournit pas de solution sur la question du trans-
fert d'un vaisseau de guerre d'un belligérant à un neutre :
on ne se figurait vraiment pas un belligérant vendant une
partie de sa flotte à un neutre. Ce n'est qu'à la suite d'un
concours particulier de circonstances que pendant la
guerre actuelle le fait a pu se produire. Pour répondre à
la question posée tout à l'heure il faut se reporter aux
principes généraux du droit international.

L'achat par un gouvernement neutre de navires de guerre
comme de navires de commerce, appartenant à un Etat
belligérant, procure à ce dernier une aide immédiate :
l'argent liquide mis à sa disposition ou un crédit ouvert
par le gouvernement acheteur peuvent lui être d'un cer-
tain secours. Or, le droit international défend, d'une façon
tout à fait certaine, toute aide apportée par un gouverne-
ment neutre à un belligérant. Mais il existe une considéra-
tion beaucoup plus forte qui semble avoir échappé à tous
ceux qui ont écrit sur la matière au moment de la vente
des croiseurs allemands à la Turquie.

Un neutre ne doit pas pouvoir, par son action, sous-
traire à un belligérant un gage qu'il pourrait éventuelle-

1 Trois cas se sont cependant présentés où des navires de guerre
belligérants, achetés par un neutre, furent capturés et condamnés
comme navires de guerre ennemis.

Le *Minerva*, en 1807, l'*Etta* et le *Georgia*, pendant la guerre
de Sécession. Dans ces deux derniers cas il s'agit de croiseurs
auxiliaires qui, entrés comme tels dans des ports neutres, furent
désarmés et vendus à des neutres comme navires marchands,
Am. Journal of Int. Law, 1915, p. 96 et 97.

ment trouver dans le patrimoine de l'Etat ennemi. Sur l'ensemble de ce patrimoine national, le belligérant possède un droit éventuel qui pourra se réaliser s'il remporte la victoire et peut dicter les conditions de paix à son ennemi. Peu importe qu'au moment de la transaction entre neutre et belligérant l'ennemi de ce dernier n'ait pas d'emprise sur l'objet de la transaction. On ne concevrait pas, par exemple, que la Hollande pût acquérir de la Belgique, au cours de la guerre actuelle, la commune de Baerle-Duc qui, enclavée dans son territoire, est restée soustraite à l'occupation allemande, car, au cas d'une victoire complète qui permettrait à l'Allemagne de tracer la carte de l'Europe, cette puissance pourrait exercer son administration sur cette partie de la Belgique subjuguée. Pareillement, les croiseurs allemands réfugiés et internés en Turquie auraient constitué un gage pour les alliés et en cas de victoire complète de ceux-ci leur cession, à titre d'indemnité, aurait pu être obtenue dans le traité de paix signé avec l'Allemagne. Leur vente à la Turquie, au cas où cette dernière puissance serait restée à l'écart de la guerre européenne, eût donc privé les ennemis de l'Allemagne d'un élément de la fortune de l'Etat allemand, tout entier gage de ses ennemis.

Au surplus, lorsqu'il affirmait s'être rendu acquéreur du *Goeben* et du *Breslau* le gouvernement turc n'était pas sincère. Les événements ne tardèrent pas à le prouver. Les équipages allemands furent conservés et aucun changement n'intervint dans le commandement des navires. C'est en qualité de croiseurs allemands qu'ils sont allés bombarder des ports russes de la Mer Noire hâtant ainsi l'entrée en guerre de la Turquie qui certainement avait déjà partie liée avec l'Allemagne lorsqu'elle consentit à simuler

l'achat des navires malgré le caractère illicite d'une telle opération.

B

« Le neutre est quelque chose de plus qu'un spectateur. Ses actes d'abstention ou d'intervention peuvent avoir une influence, indirecte, mais tangible, sur une guerre qui se poursuit actuellement, alors que, d'autre part, il peut avoir à souffrir des exigences des belligérants » ; en ces quelques mots le gouvernement de Washington (1) évoque l'interdépendance étroite qui s'établit nécessairement dans les rapports des neutres avec les belligérants. Déjà les quelques faits étudiés dans la première partie de ce chapitre donne une idée du rôle que les neutres peuvent être appelés à jouer dans la conduite de la guerre, pourtant il ne s'agissait principalement que des actes ayant trait au maintien de la souveraineté d'un état neutre dans les eaux territoriales.

L'activité des belligérants en haute mer a posé au cours de la guerre actuelle des problèmes plus délicats. Des mesures prises par un groupe de belligérants contre le groupe adverse se sont montrées de nature à enfreindre les droits et léser les intérêts des neutres d'une manière si grave que les gouvernements neutres ont été en quelque sorte mêlés au conflit. Malgré leur désir sincère de ne pas prendre parti, ils ont dû se prononcer contre tel ou tel procédé employé par un belligérant et parfois même envisager sérieusement une intervention dans la lutte.

1: Circulaire du 21 octobre 1904 adressée aux représentants des Etats Unis auprès des gouvernements signat. de la Conv. de La Haye, 1899, *Livre Jaune*, 2^e Conf. Int. de la Paix, p. 3.

C'est la proclamation du gouvernement allemand annonçant la guerre commerciale sous-marine et la réponse de l'Angleterre et de la France, instituant des mesures de blocus contre l'Allemagne qui ont créé la situation la plus difficile où se soient trouvés placés les neutres depuis les guerres napoléoniennes. Ces deux mesures menaçaient leurs intérêts et la première mettait même des vies humaines en péril. Les gouvernements neutres n'ont pas cru devoir se soumettre à des restrictions aussi extraordinaires résultant d'une lutte implacable engagée entre Etats dont ils se prétendaient amis à un degré égal ; ils réagirent assez tôt. Pour se rendre compte de toute l'ampleur du conflit, il est nécessaire de suivre la discussion engagée entre les Etats-Unis d'une part, représentant les Etats désireux d'observer une stricte neutralité, et l'Angleterre et l'Allemagne, d'autre part, représentant les deux groupes des puissances en guerre.

En proclamant zone de guerre les eaux autour des Iles Britanniques et la Manche le gouvernement allemand eut soin de communiquer un memorandum aux Etats neutres dans lequel il expliqua les motifs de l'action projetée ; le but de cette notification était de démontrer que l'Angleterre avait agi sciemment contre le droit des gens, et que les neutres en laissant faire avaient acquiescé aux actes contraires au droit international. Nous reprendrons un à un les arguments allemands et si nous réussissons à prouver qu'ils étaient sans fondement, nous aurons du même coup établi l'illégalité de toute la conduite ultérieure de l'Allemagne, car si les affirmations allemandes étaient controuvées, que resterait-il pour justifier la guerre sous-marine commerciale, si désastreuse pour les neutres, instituée en mesure de représailles contre l'Angleterre ? Et dans ce cas

pourrait-on juger défavorablement les contre-mesures édictées par l'Angleterre, également pénibles pour les neutres, quoique à un degré moins sensible, surtout si l'on considère que les protestations de ces derniers n'avaient pas eu assez de force pour déterminer l'Allemagne à abandonner la campagne sous-marine ? Examinons donc l'argumentation présentée par l'Allemagne dans son memorandum.

I. — Quoique le gouvernement britannique, y est-il dit, eût déclaré à plusieurs reprises que ses forces navales se conformeraient aux stipulations de la déclaration de Londres, elles ont en réalité agi contrairement à ses dispositions les plus essentielles, bien que les délégués anglais eussent reconnu à la conférence de Londres que les résolutions adoptées étaient l'expression du droit international.

Cette affirmation, laissant prévoir que des preuves et faits à l'appui allaient suivre, porte la marque de l'embarras dans lequel se trouvaient les auteurs du memorandum. Le gouvernement allemand savait parfaitement bien que la déclaration de Londres ne possédait aucune force obligatoire entre les nations ; comme nous l'avons déjà dit ailleurs (1), elle pouvait tout au plus avoir la valeur d'une loi intérieure dans les pays qui l'avaient adoptée, pendant et pour la guerre ; aussi, la menace allemande de ne plus vouloir observer la déclaration de Londres semble-t-elle étrange ; quand le gouvernement allemand déclare que « l'Allemagne doit se demander sérieusement si elle peut plus longtemps préserver dans l'observation de la déclaration de Londres », il nous fait l'effet de quelqu'un qui veut forcer une porte ouverte. Personne, ni les alliés ni les

1. V. pages 104 et suiv.

neutres n'ont demandé à l'Allemagne d'observer cette déclaration ; tout ce que le monde civilisé réclamait, c'était de voir l'Allemagne se conformer aux règles du droit des gens telles qu'elles étaient comprises antérieurement à la tentative de codification faite à Londres, en 1909.

II. — Le gouvernement britannique a placé sur la liste de contrebande de guerre un certain nombre d'articles qui ne sont pas du tout ou qui ne sont que très indirectement utilisables à des fins militaires ; cela est contraire soit à la déclaration de Londres, soit aux principes généraux du droit international. Les forces navales ennemies ont en fait supprimé la distinction entre la contrebande absolue et conditionnelle en confisquant les articles de contrebande conditionnelle sans tenir compte du port où ces articles doivent être débarqués ni de leur utilisation militaire ou pacifique.

Nous avons déjà traité la question à sa place, en retraçant l'évolution subie par la théorie du voyage continu sous l'influence des formes actuelles de la vie économique des nations. Rappelons seulement ici que les neutres qui sont particulièrement intéressés à ce qu'une limite soit imposée à l'action d'un belligérant en matière de contrebande, étaient hors d'état d'invoquer une disposition quelconque ou une pratique certaine du droit des gens qui leur eût permis de protester contre la répression du commerce de contrebande exercée par l'Angleterre et ses alliés.

III. — « Les alliés, poursuit le memorandum, ont même violé la déclaration de Paris car ils n'ont pas hésité à saisir sur des navires neutres des marchandises allemandes qui n'étaient pas contrebande de guerre ». Cette accusation est d'autant plus surprenante que même après l'institution de la « zone de guerre » par l'Allemagne, les alliés

déclarèrent ouvertement vouloir respecter la déclaration de Paris, et il est absolument certain qu'aucune violation de cette déclaration n'aurait été sanctionnée par un tribunal des prises anglais ou français.

Nous ouvrons ici une parenthèse pour réfuter une théorie ingénieuse développée par M. le professeur A. de Lapradelle, dans les pages du *New-York Times* (1). Après la publication du fameux décret allemand, on s'attendait de la part de l'Angleterre et de la France à des contre-mesures qui auraient pu enfreindre la déclaration de Paris. C'est pour fournir une justification anticipée d'une telle conduite que fut écrit l'article visé. Voici l'argument principal de M. de Lapradelle :

« La déclaration de Paris qui n'établit pas l'immunité de la propriété privée de l'ennemi sous pavillon ennemi, mais seulement sous pavillon neutre tend à attirer le commerce de l'ennemi vers les navires neutres, au bénéfice des puissances neutres. Cependant, l'avantage qu'y trouvent les neutres n'est qu'une situation de fait. Ce n'est pas un droit de neutre, mais un avantage pour le neutre tiré temporairement des droits des ennemis. Cela est tellement vrai que le belligérant peut à n'importe quel moment priver le neutre de cet avantage en accordant l'immunité de la propriété privée ennemie sous pavillon ennemi. Ainsi, nous avons prouvé que dans l'immunité de la marchandise ennemie sous pavillon neutre, le neutre trouve simplement une situation avantageuse temporaire; et rien de plus. La protection de la propriété ennemie sous le pavillon neutre ne constitue pas un droit du neutre, mais un droit de l'ennemi ».

1. 14 mars 1915.

Ce raisonnement ne nous paraît pas conforme à l'esprit des conventions internationales adoptées pour donner une solution unique aux situations compliquées où les intérêts des belligérants et ceux des neutres sont mêlés étroitement. Tel est le cas de l'article 2 de la déclaration de Paris. Disjoindre, dans des dispositions de ce genre, les intérêts neutres et les droits des belligérants, c'est anéantir pratiquement toute la valeur de ces dispositions ; les situations ne sont pas rares où ce qu'on appelle communément droit des neutres n'est qu'un avantage temporaire résultant de l'état d'hostilités (p. ex. le droit pour le neutre de protéger les ressortissants d'un pays belligérant voyageant à bord de navires neutres). D'autre part, le raisonnement exposé ne s'applique pas au cas d'un belligérant ne possédant qu'une flotte commerciale négligeable et qui, par conséquent, en temps de paix comme en temps de guerre, est obligé d'avoir recours aux navires de commerce étrangers. Dans ce cas serait-il exact de dire que le neutre bénéficie d'une situation de fait, créée par la guerre ?

Nous pensons plutôt que l'immunité accordée aux marchandises ennemies à bord des navires neutres, conformément à l'art. 2 de la déclaration de Paris, constitue un véritable droit pour les neutres et par conséquent ceux-ci pourraient intervenir pour la faire respecter par tous les belligérants. Cependant, tout en possédant ce droit, ils n'auraient pas pu en faire usage à l'égard de l'Angleterre et de la France au mois de mars 1915, car, à notre avis, un gouvernement neutre ne saurait exiger d'un belligérant la suppression d'une mesure, même illégale, instituée en représailles de l'action illégale de son ennemi, lorsque ce dernier n'a pas pu être amené par la volonté du neutre à revenir à la légalité. Nous fermons la parenthèse pour

reprendre l'examen des griefs formulés par le memorandum allemand.

IV. — Les alliés arrêtaient comme prisonniers de guerre les réservistes allemands rentrant dans leur patrie, à bord de navires neutres, ce qui est contraire au droit international.

Les faits sont incontestables, mais, en droit, l'arrestation de réservistes est-elle illicite ? Le seul texte sur la matière est la déclaration de Londres. Son article 47 prévoit que « tout individu incorporé dans les forces armées ennemies, et qui est trouvé à bord d'un navire de commerce neutre, peut être fait prisonnier de guerre ».

Selon l'interprétation donnée par le rédacteur même de la déclaration de Londres, il s'agit d'un individu faisant déjà partie de l'armée, c'est-à-dire qui a effectivement rejoint son corps ; donc le réserviste, cherchant à rejoindre son corps, ne pourrait pas être arrêté en haute mer, à bord d'un navire neutre. Cette interprétation constitue certainement une innovation car, comme le dit le rapport général, l'article précité a été adopté dans un esprit de conciliation et la solution opposée pourrait se soutenir juridiquement. En effet, il est difficile de faire une différence entre le citoyen ennemi rencontré en haute mer après qu'il ait répondu à l'appel et celui qui est en route pour y répondre. La raison donnée que cela éviterait des contestations n'est pas pertinente car tout militaire peut voyager sous des habits civils, et, par conséquent, les bateaux neutres se trouvent exposés dans les deux cas à des perquisitions vexatoires. Pour toutes ces considérations, les gouvernements alliés pourraient donc rejeter la solution donnée par la déclaration de Londres. La manière dont l'Allemagne faisait la guerre leur fournit un autre argument,

très puissant, pour justifier leur conduite sur mer à l'égard des réservistes allemands et autrichiens. Cet argument semble découler normalement de la solution même admise à la conférence de Londres, et voici comment. Au sujet de l'article 47, il fut déclaré au sein de la commission : « l'intention de cette disposition est en somme d'assimiler la solution de cette question (quelles seront les personnes sujettes à arrestation, à bord de navires neutres? Notre observation) à celle que reçoit la question analogue dans la guerre sur terre, où le belligérant envahissant un territoire ennemi n'a pas le droit de faire prisonniers les jeunes gens qui pourraient être appelés sous les drapeaux en qualité, soit de recrues, soit de réservistes, mais bien les seules personnes qui portent déjà les armes » (1) : Ces deux cas sont donc en relation étroite : l'inobservation d'une de ces prescriptions peut entraîner logiquement l'inobservation de l'autre.

Or, après l'occupation de la Belgique et d'une partie de la France, les autorités militaires allemandes déportèrent un grand nombre d'hommes de 15 à 50 ans en Allemagne. Une telle conduite n'est-elle pas suffisante pour expliquer les entraves apportées par les autorités navales anglaises et françaises au rapatriement des futurs soldats austro-allemands? Et les neutres, nous avons en vue les Etats-Unis, qui prirent la défense des sujets allemands arrêtés à bord de leurs navires, ont-ils suffisamment tenu compte de liens étroits qui existent entre les règles du droit international terrestre et celles du droit maritime? Nous ne le croyons pas, autrement ils n'auraient pas regardé l'exercice de ces représailles contre l'Allemagne comme une atteinte à leur neutralité.

1. - *Rapport général de la Conf. de Londres*, p. 192.

V. — Nous voulons en dernier lieu examiner brièvement un sujet de protestation auquel les documents allemands consacrent d'ordinaire un assez long développement mais que le memorandum du 4 février n'indique qu'accessoirement. Nous voulons parler de l'abus du pavillon. C'est une ruse de guerre qui sert à esquiver la capture ou les risques d'un combat. Un navire de guerre ou un navire de commerce belligérant, en présence de forces hostiles supérieures, peut user d'un subterfuge qui consiste à hisser un pavillon neutre ou même ennemi.

Aucun texte ne reconnaît cette ruse, mais elle est constante en pratique. Les neutres l'ont toujours tolérée, car elle ne peut en aucune façon constituer un danger pour eux, dans les conditions ordinaires de la guerre où tout acte de violence contre un navire de commerce quelconque doit être précédé d'une visite destinée à établir son vrai caractère. Ce n'est qu'au cours de cette guerre où l'Allemagne prétendit s'affranchir de l'obligation de prendre les précautions usuelles de visite et de recherche que s'est posée pour la première fois la question de savoir si les neutres ne devaient pas interdire l'emploi abusif de leur pavillon.

Poser la question n'est pas la résoudre, car s'il ne s'agissait que de l'intérêt des neutres, elle aurait été rapidement tranchée. Mais il faut tenir compte des belligérants qui ne peuvent accepter de voir supprimer sans transition un droit enraciné depuis des siècles qui leur permet l'usage du pavillon neutre. Malgré l'intérêt impérieux qu'ils avaient à le faire, les neutres n'ont donc pu mettre en discussion le principe même de l'abus de pavillon ; ils se sont contentés de protester et encore sans trop de vigueur contre un emploi trop fréquent de leurs couleurs,

ce qui, étant donné la campagne sous-marine de l'Allemagne, exposait leur commerce pacifique à de graves dangers.

L'Angleterre et ses alliés n'avaient pas à tenir compte de cette considération ; ils agissaient conformément à un principe bien établi et dont l'Allemagne d'ailleurs eut à bénéficier elle aussi, car quelques-uns de ses bateaux réussirent à échapper aux croiseurs alliés grâce à l'emploi d'un pavillon neutre (1).

Nous avons terminé l'examen des griefs du gouvernement allemand contre l'Angleterre et nous avons pu voir combien ils sont peu fondés. C'est pourtant en invoquant ces griefs que l'Allemagne vint demander au gouvernement de Washington d'accepter, malgré les préjudices qui en résulteraient inévitablement pour les Etats-Unis, la méthode qu'elle se proposait d'employer contre l'Angleterre. Voici à peu près le raisonnement tenu par l'Allemagne au gouvernement de la grande république américaine.

L'Angleterre viole constamment le droit international ; vous avez acquiescé en partie à ces violations ; pour le reste, vous avez protesté, mais sans réussir à atténuer en quoi que ce soit la « méthode meurtrière » pratiquée par l'Angleterre vis-à-vis de l'Allemagne, et cela au préjudice de vos intérêts. Nous pouvons donc espérer que vous tolérerez également les moyens d'action que nous mettrons en œuvre contre l'Angleterre, quoiqu'ils puissent constituer

1. Le navire *Bohemia* entra dans les eaux américaines en battant pavillon anglais.

L'*Emden* opéra longtemps sous les couleurs japonaises.

Le croiseur auxiliaire *Greif*, lors de sa tentative de forcer les lignes de la flotte britannique était déguisé en bateau norvégien, etc.

des formes nouvelles de guerre maritime. Nous emploierons le sous-marin pour détruire à vue des bateaux ennemis; restreignez donc vos droits et ne confiez plus vos biens et vos personnes à ces bateaux; de plus, n'envoyez pas vos navires marchands dans la « zone de guerre » où ils sont exposés à être torpillés.

Le gouvernement de M. Wilson, prévoyant que la campagne sous-marine allemande allait entraîner des contre-mesures anglaises qui auraient pour effet d'augmenter encore les restrictions imposées au commerce des neutres, fit un effort en vue de provoquer un accord des adversaires sur un système transactionnel. Voici les points essentiels du compromis proposé par M. Wilson à l'Allemagne et à l'Angleterre (1).

Aucune de ces deux nations ne semera de mines flottantes; ni en pleine mer ni dans les eaux territoriales; aucune ne placera de mines amarrées en haute mer excepté en deçà de la ligne de portée des canons des ports et seulement dans un but défensif.

Aucune n'emploiera des sous-marins en vue d'attaquer des navires de commerce de quelque nationalité que ce soit sans exercice préalable du droit de visite et d'examen.

Chacun exigera de ses navires de commerce de ne pas abuser du drapeau neutre par ruse de guerre.

L'Allemagne devra accepter que les provisions de bouche importées des Etats-Unis soient consignées à des agences désignées par le gouvernement des Etats-Unis. Ces agences auront seules le contrôle des importations, sans intervention possible du gouvernement allemand et elles ne pourront vendre qu'à des non-combattants, etc.

1. V. note à l'Allemagne du 22 février 1915.

L'Angleterre ne traitera pas les provisions de bouche comme contrebande absolue lorsqu'elles seront adressées aux agences susvisées.

C'est un *modus vivendi* temporaire que le gouvernement américain veut établir ; il cherche à obtenir un arrangement moyennant des concessions que les parties en litige se feraient mutuellement. Il ne faudrait pas croire que sa proposition implique l'acceptation ou la condamnation de tel ou tel droit ou prétention des belligérants. Il est d'autant plus nécessaire de le noter que le gouvernement allemand cherchera plus tard à rejeter sur l'Angleterre la responsabilité de la campagne sous-marine, inaugurée à la suite du refus par cette dernière puissance d'adhérer à la tentative de médiation du gouvernement nord-américain.

La proposition du président Wilson ne rencontra pas le succès souhaité. L'Allemagne tout en acceptant la suggestion américaine fit des réserves relatives à l'emploi de la mine sous-marine dans un but offensif. L'Angleterre ne crut pas utile d'adhérer à cette proposition étant donné qu'elle n'avait à se reprocher aucune violation flagrante d'un principe quelconque du droit des gens. De plus, les mesures que l'Angleterre allait édicter contre l'Allemagne lui semblaient être de nature à se concilier avec les règles existantes du droit maritime.

Quels qu'aient été d'ailleurs les motifs qui inspirent les deux gouvernements hostiles dans leurs réponses à la médiation américaine, le Président Wilson, après l'échec de sa tentative, dut nettement définir l'attitude qu'il se proposait d'adopter au cours de la crise ouverte par la proclamation de l'Amirauté allemande du 4 février 1915 et par l'ordre en conseil du 11 mars suivant promulgué par l'Angleterre en représailles contre l'Allemagne. Il entre tout

d'abord dans la voie qui s'ouvre naturellement à un gouvernement neutre : comme tiers étranger, à la lutte, il proclame son droit de ne pas subir le contrecoup des violences des deux adversaires ; l'exercice réciproque de représailles ne doit pas enfreindre ses prérogatives bien reconnues par le droit international, car « un acte de représailles de la part d'un Etat en guerre est *per se* en dehors de la loi » (1).

La neutralité ne donne pas seulement à une puissance le droit d'exiger le respect de ses prérogatives d'Etat indépendant ; elle lui impose encore le devoir d'agir chaque fois que ces prérogatives sont méconnues par un belligérant, autrement on serait parfaitement autorisé à soupçonner un manquement à la neutralité. La question se résout donc assez facilement en théorie : lorsque deux belligérants emploient des moyens qui sont de nature à léser illégalement des intérêts neutres, le gouvernement représentant ces derniers a le devoir de faire cesser toutes les pratiques illégales des belligérants. Ainsi, pour satisfaire à l'exigence de la justice abstraite, le gouvernement des Etats-Unis aurait dû obliger l'Allemagne à renoncer à la guerre sous-marine commerciale, et l'Angleterre à abandonner la politique navale conçue en mars 1915, toutes les deux illégales d'après l'opinion de ce gouvernement.

Le gouvernement du Président Wilson, devant l'impossibilité manifeste d'aboutir à un tel résultat dut, après des protestations adressées aux deux parties, s'en prendre particulièrement à celle qui par son action défiait sans conteste tous les préceptes du droit des gens enseignés jusqu'ici. Ce

1. V. note à l'Allemagne, du 21 juillet 1915.

n'est que grâce à son manque d'énergie que les Allemands ont pu perpétrer un si grand nombre d'actes repréhensibles que M. Wilson lui-même n'a pas pu s'empêcher de qualifier de crimes. Depuis les naufrages du *Falaba* et du *Lusitania* jusqu'à celui de l'*Ancona* (1) la politique du gouvernement de Washington manqua de fermeté ; les multiples notes échangées avec l'Allemagne donnaient plutôt l'impression d'une discussion académique alors qu'il s'agissait d'une question n'admettant pas la discussion, savoir si les citoyens neutres ne devaient pas être envoyés au fond de la mer.

La prompte et énergique intervention après la destruction de l'*Ancona* par un sous-marin battant pavillon autrichien permit de conclure que les Etats-Unis ne toléreraient plus désormais un seul attentat à leurs droits imprescriptibles. En jurisconsulte avéré, M. Wilson devait penser que s'il y avait à mettre sur le compte de l'Angleterre certains faits repréhensibles, ces derniers ne rentraient point dans la catégorie des actes que Lord Granville appelait « violations flagrantes du droit international » et qui seuls devaient justifier une énergique intervention d'un Etat neutre. Les dissentiments nés entre l'Angleterre et les Etats-Unis en raison des faits antérieurs au mois de février 1915 ne dépassaient certainement pas la portée de simples incidents diplomatiques susceptibles de s'aplanir d'autant plus facilement qu'il y a un traité d'arbitrage entre les deux pays.

1. *Falaba*, navire anglais torpillé le 28 mars 1915 ; mort d'un citoyen américain.

Lusitania, navire anglais torpillé le 7 mai 1915 ; mort de 142 citoyens américains.

Ancona, navire italien torpillé le 10 novembre 1915 ; mort de 11 citoyens américains.

Par son opposition radicale à la guerre sous-marine commerciale, le Président Wilson montra d'autre part qu'il se gardait d'ajouter foi aux violentes diatribes lancées par le gouvernement de Berlin contre l'Angleterre et nous pouvons affirmer sans témérité que quel qu'eût été le gouvernement neutre (pourvu qu'il ne fût pas inféodé à la politique allemande) dont l'intervention eût pu modifier la conduite des belligérants, il n'aurait pas adopté d'autre point de vue que celui choisi par M. Wilson. Toute opinion tendant à rejeter sur l'Angleterre la responsabilité de la crise qui s'est ouverte en 1915 pêche contre la vérité. Certains auteurs (1) ont présenté un exposé inexact des événements qui conduisirent à cette crise. Selon eux, c'est l'Angleterre qui a violé la déclaration de Londres; l'Allemagne ne déclara qu'ensuite la « zone de guerre » après quoi l'Angleterre proclama le blocus. Les Etats-Unis auraient donc dû, selon ces auteurs, s'employer, en mettant l'embargo sur les munitions destinées aux pays alliés, à obtenir la cessation de la pratique anglaise, taxée d'illégalité. M. Wilson n'a pas interprété ainsi les causes et les effets des événements des premiers mois de la guerre, et son jugement, révélé par la direction qu'il donna à son plus grand effort diplomatique, nous est un indice précieux que le droit et la justice n'étaient pas du côté allemand.

Grâce à cet effort, l'Allemagne a dû singulièrement rabattre des prétentions formulées dans la proclamation du 4 février 1915. La campagne sous-marine n'allait sans doute pas cesser à la suite de l'intervention des Etats-Unis, mais le gouvernement ne pourrait plus autoriser les comman-

1. Prof. Clapp, *The International Review*, Zurich, 20 janvier 1916, p. 10 et suivantes.

dants des submersibles à lancer des torpilles sans discernement : il faudrait se montrer très circonspect afin de ne pas causer la mort d'un citoyen américain, ni risquer de couler un bateau américain, malgré l'existence de la fameuse zone de guerre. Le grand ralentissement qui s'est fait sentir vers la fin de 1915 et au commencement de 1916 dans la campagne sous-marine est dû à la pression du gouvernement américain.

Ce nouvel état de choses ne pouvait pas se prolonger pour des raisons qui se rattachent moins aux exigences de la guerre maritime qu'à la politique intérieure de l'Allemagne. Il s'agissait de satisfaire les ambitions éveillées par les plans fantaisistes de l'Amirauté et de certains cercles de la société allemande d'après lesquels une campagne sous-marine vigoureusement poursuivie pourrait mettre l'Angleterre à la merci de l'Allemagne. La trêve n'a donc pas duré longtemps, et le conflit renaît, mais sous un aspect un peu différent, car il va rouler autour d'un point bien déterminé du droit international.

Au mois de février 1916, le gouvernement allemand notifie aux Etats-Unis (et aux autres pays neutres) une communication de laquelle il résultait que le gouvernement britannique avait armé presque tous les navires marchands anglais et leur avait donné secrètement l'ordre d'attaquer les sous-marins allemands. Dans ces conditions, pense le gouvernement allemand, il n'y a plus de raison de les traiter comme des navires paisibles ; il faut les envisager comme faisant partie de la flotte de guerre. Il s'ensuivrait que les neutres qui prendraient passage à bord de ces navires ou y embarqueraient des marchandises, ne sauraient réclamer aucune indemnité pas plus qu'ils ne pourraient le faire s'ils s'agissait d'un croiseur belligérant.

Ce n'est plus un ensemble de récriminations, comme en février 1915, que l'Allemagne lance contre l'Angleterre; c'est un point de droit qu'elle porte devant le tribunal des neutres. Les Etats-Unis devront prononcer un jugement et dire si l'armement défensif autorise la destruction d'un navire marchand à l'égal d'une unité de guerre. Si la thèse allemande devait triompher, le gouvernement des Etats-Unis aurait pour devoir de prévenir ses ressortissants qu'ils voyageraient à leurs risques et périls à bord des navires alliés armés défensivement. Si, au contraire, elle devait succomber, les Etats-Unis entreraient forcément en collision avec l'Allemagne décidée à maintenir ses méthodes de guerre. Ainsi, le rôle si peu envié de juge de la conduite respective de l'Allemagne et de l'Angleterre revient pour la seconde fois au gouvernement américain, aggravé par la perspective d'un conflit peut-être sanglant pour son pays.

Le gouvernement de M. Wilson essaya, même avant la communication menaçante du mois de février 1916, de prévenir le danger de ce nouveau conflit. Il procéda ici exactement comme il fit en 1915, après la proclamation de la « zone de guerre ». Il tenta une médiation nouvelle.

Le secrétaire du Département d'Etat, M. Lansing, fit le 23 janvier 1916 la proposition d'un nouveau code des règles de la guerre maritime. Le voici, en ses grandes lignes (1) :

Un navire de commerce belligérant qui a, sans conteste, le droit de transporter des non-combattants, ne doit pas être attaqué sans avoir reçu l'ordre de stopper; après la semonce, le navire interpellé doit immédiatement s'arrêter; le navire semoncé ne peut être attaqué que s'il tente de

1. V. *New-York Times Current History*, mars 1916, p. 1161.

fuir ou de résister ; s'il cesse de fuir ou de résister, l'attaque doit cesser également ; s'il n'y a pas moyen de placer un équipage de prise à bord du navire saisi et de l'amener dans un port on pourra le détruire après avoir mis en sécurité les personnes à bord.

Voici maintenant le point de vue adopté dans le projet de M. Lansing au sujet de l'armement défensif :

Jusqu'en 1915, la guerre au commerce ennemi se faisant avec des croiseurs, le droit international semblait permettre aux navires de commerce de porter un armement défensif sans que le statut du navire put être modifié en quoi que ce soit. Ce fait semblait justifié par la disproportion existant entre l'armement du croiseur et celui du navire marchand, ce dernier devant forcément avoir le dessous. Or, cette relation a changé avec l'entrée en scène du sous-marin dont la construction même le rend très faible vis-à-vis d'un navire de commerce armé défensivement. Comme les pirates et les corsaires ont disparu des mers, l'établissement de canons à bord des navires de commerce ne saurait s'expliquer que par le désir de rendre impossible au sous-marin l'exercice de la visite ; tout armement à bord d'un navire de commerce semblerait ainsi avoir le caractère d'un armement offensif. Si l'on a le droit d'exiger que le sous-marin visite le navire de commerce, il n'est ni juste ni raisonnable d'exiger qu'il s'expose à une destruction presque certaine du fait des canons du navire interpellé. Pour toutes ces raisons M. Lansing propose, en pleine guerre, la suppression de l'armement défensif des navires de commerce. Le passage final de la communication est à citer en entier :

« Je dois ajouter que mon gouvernement est impressionné par la justesse de l'argument qu'un navire mar-

chand portant un armement quelconque, étant donné le caractère de la guerre sous-marine et la faiblesse défensive de l'arme sous-marine, devrait être considéré comme croiseur auxiliaire, et traité comme tel par un gouvernement neutre aussi bien que belligérant ; aussi, mon gouvernement envisage-t-il sérieusement la nécessité de donner à ses autorités des instructions dans ce sens ».

Cette dernière tentative de médiation a cela de caractéristique que le médiateur ne se contente plus d'une simple suggestion, comme en février 1915 ; M. Lansing veut exercer une certaine pression sur les gouvernements alliés, et lorsqu'il dit que son gouvernement est « impressionné » par l'argument de la chancellerie allemande il espère amener plus facilement les gouvernements alliés à l'abandon de l'armement défensif. Nous nous refusons à croire que l'« impression » dont parle M. Lansing fut bien forte, car autrement il serait assez difficile de s'expliquer l'attitude si ferme et si nette observée par le Président Wilson après le torpillage du *Sussex*. Voici, en ce qui concerne l'armement défensif, un passage de son mémorable discours au Congrès américain :

« Le droit des gens a depuis longtemps reconnu le droit pour les navires marchands de porter des armes pour leur défense et de les employer pour repousser une attaque, bien que l'emploi de ces armes dans de pareilles conditions dût se faire à leurs risques et périls. Mais l'Allemagne s'est arrogée le droit de rejeter toutes ces conventions en des circonstances qu'elle qualifiait d'extraordinaires ».

Malgré toute l'habileté déployée par M. Lansing, la réponse collective des alliés fut négative : leur volonté était de ne pas laisser échapper de leurs mains une prérogative indubitable léguée par le droit des gens, pour four-

nir à l'Allemagne plus de liberté et de sécurité dans le maniement de son nouvel engin.

Devant le refus catégorique des alliés d'accepter la transaction, le gouvernement des Etats-Unis se trouva encore une fois en face de la nécessité de condamner ouvertement une pratique illégale d'un belligérant. Entre la condamnation de l'armement défensif, ce qui l'aurait entraîné dans un conflit avec l'Angleterre, et la condamnation de la nouvelle campagne sous-marine, le Président Wilson n'avait pas à hésiter : il était fermement décidé de ne plus permettre aux sous-marins allemands aucune action commise en violation des droits américains. Il était certain qu'au premier attentat à ces droits la décision suprême serait prise contre l'Allemagne qui devrait capituler ou risquer d'entrer en conflit avec la grande République Nord-Américaine.

Pour conjurer ce conflit éventuel, des parlementaires pro-germains au Sénat et à la Chambre tentèrent d'obtenir par voie législative qu'il fût interdit aux citoyens américains de voyager à bord de navires alliés armés défensivement. Si les menées de ces parlementaires avaient abouti au vote d'une résolution en ce sens, non seulement le gouvernement américain eut dû se dérober ainsi à ses devoirs les plus impérieux, mais encore le Président Wilson eut été placé en opposition avec toute la politique qu'il avait soutenue au cours de la grande guerre. Il en eut résulté en définitive une méconnaissance intentionnelle des devoirs de la neutralité, car le fait d'admettre une restriction ou une suspension du droit inaliénable et certain de voyager librement en haute mer eût facilité grandement la besogne des sous-marins allemands. A cette occasion le Président Wilson montra sa volonté inébranlable de maintenir sans

atteinte les droits certains de citoyens américains. Il l'exprima au sénateur Stone en ces termes dignes de mémoire : « Aucune nation, aucun groupe de nations n'a le droit, pendant que la guerre est en cours, d'altérer ou de méconnaître les principes sur lesquels toutes les nations s'étaient mises d'accord pour adoucir les horreurs et souffrances de la guerre ; et si jamais des droits évidents de citoyens américains devaient par malheur être restreints ou déniés par une telle action, nous n'aurions, je le crois en honneur, aucun choix sur la conduite à tenir ? »

Le Président Wilson vit triompher sa conception au Congrès : son succès fut important car aussi bien à la Chambre qu'au Sénat les motions déposées par les représentants germanophiles furent repoussées à une grande majorité. Fort de ces votes, le Président Wilson put attendre la première violence allemande contre des citoyens américains pour infliger à l'Allemagne une défaite morale.

C'est le torpillage du *Sussex* qui fournit l'occasion de l'ultime mise en demeure de l'Allemagne. Ce navire français destiné au transport des voyageurs entre l'Angleterre et la France fut atteint, le 24 mars 1916, par une torpille lancée sans avertissement par un sous-marin allemand. Aucun doute ne pouvait subsister sur la matérialité du torpillage, ni sur la nationalité de l'auteur. Des citoyens américains figuraient au nombre des victimes ; mais ils n'étaient que blessés.

Après une enquête sérieuse, et sans tenir compte des contre-allégations du gouvernement allemand, le Président Wilson somma l'Allemagne de modifier sa méthode de guerre navale sous la menace de rupture des relations diplomatiques.

La menace suffit et le gouvernement allemand déclara

dans sa réponse du 4 mai 1916 que les commandants des sous-marins ont reçu l'ordre : « Conformément aux principes généraux du droit international relatifs à l'arrestation, à l'examen de la cargaison et à la destruction des bâtiments de commerce, de ne pas couler sans avertissement ni sans donner la possibilité de sauver les hommes de l'équipage et les passagers, les navires de commerce, même dans l'intérieur de la zone de guerre, à condition qu'ils ne s'enfuient pas et n'opposent pas de la résistance ».

Certes, cette réponse ne constitue pas un retour pur et simple au droit antérieur à la guerre sous-marine commerciale. Néanmoins, la victoire remportée par le Président Wilson sur l'Allemagne a une importance très considérable, non point parce que les intérêts américains furent ainsi sauvegardés, mais parce qu'elle marqua la supériorité du droit sur la force. Elle montra aussi qu'un belligérant n'a pas une liberté discrétionnaire d'employer contre son ennemi n'importe quel moyen de guerre, si cruel qu'il soit, car c'est précisément cette cruauté cotoyant la barbarie qui, en arrachant un cri d'indignation aux peuples civilisés après les tragédies du *Lusitania* et du *Sussex* interdit à tout homme d'Etat, digne de ce nom, d'entrer en accommodements avec le gouvernement allemand, auteur de ces horreurs. Le Président Wilson n'eut d'autre issue que l'ultimatum. Il obtint gain de cause et, par son intervention ultime, sauva le principe qui consacre malgré la guerre la libre navigation des neutres en haute mer.

APPENDICE

LE SOUS-MARIN COMMERCIAL

§ I

Le dernier grand évènement de la guerre maritime, qui posa une question de droit, fut l'apparition du sous-marin commercial. Le fait s'est produit à un moment où notre travail était trop avancé pour que nous puissions le traiter autrement qu'en appendice.

Ce n'est pas le côté sensationnel de l'arrivée aux Etats-Unis du premier sous-marin transatlantique, le *Deutschland*, qui doit nous préoccuper : nous voulons consacrer ces dernières pages de notre travail à l'examen des nombreuses questions de droit que cet exploit a soulevées, tant auprès des neutres qu'auprès des ennemis de l'Allemagne. Certaines de ces questions ont été résolues pendant les hostilités mêmes ce qui ne peut qu'augmenter leur intérêt, car, malgré la nouveauté de la situation, il fallait donner des solutions conformes aux règles actuellement existantes du droit maritime : nous avons déjà indiqué en effet que c'est l'engin nouveau qui doit s'adapter aux prescriptions du droit. Par conséquent, si les prescriptions existantes ne prévoient pas tout à fait les situations nouvelles il faut au moins trouver des solutions qui s'en éloi-

gnent le moins possible. Les neutres ont le devoir de veiller à la conservation du droit nonobstant les changements survenus dans les conditions de la guerre. Comment s'en sont-ils acquittés dans le cas du sous marin commercial ? ou, pour parler plus nettement, quelle fut l'attitude du gouvernement des Etats Unis vis-à-vis du *Deutschland* ?

Le 9 juillet 1916, ce submersible entre dans les eaux territoriales de la République Nord-Américaine. On reste dans l'incertitude sur le traitement qui va lui être accordé : sera-t-il considéré comme un navire de guerre ou comme un navire marchand ? Des arguments sont aussitôt produits par la presse des pays de l'Entente en vue de le présenter comme rentrant dans la première catégorie. Si cette solution était admise, on ne pourrait qu'infliger au *Deutschland* le traitement habituel des navires de guerre, c'est-à-dire l'obliger à quitter le port américain 24 heures après son arrivée. Encore, n'est-il pas certain que les Etats-Unis n'auraient pas préféré, à l'instar d'autres pays neutres, interdire tout accès à leurs ports, aux sous-marins de guerre (1) pour les raisons qu'il serait très difficile, sinon impossible, d'établir chaque fois l'identité du submersible, conformément aux devoirs imposés par une stricte neutralité vis-à-vis des belligérants.

La question est donc du plus haut intérêt de savoir si le *Deutschland* devait être déclaré navire de guerre ou de commerce.

1. La Suède fit savoir que tout sous-marin de guerre qui se montrerait dans les eaux territoriales suédoises était menacé de destruction par ce seul fait.

L'Espagne reçut bien le *U 35*, à Carthage, mais d'après des rapports de la presse, le gouvernement espagnol aurait obtenu que l'Allemagne n'enverrait plus de submersibles dans les ports espagnols.

Les partisans de la première solution disent que le *Deutschland* en sortant des eaux territoriales américaines aurait pu reprendre la véritable fonction des sous-marins qui consiste à torpiller les navires ennemis. Nous répondons que cela n'aurait été possible que s'il possédait déjà des tubes lance-torpilles. Ce détail de construction a son importance car étant aménagé comme un sous-marin de guerre, il pourrait s'approvisionner en torpilles après avoir quitté les eaux neutres grâce à la complicité d'un navire de commerce quelconque.

C'est d'ailleurs l'indice le plus sûr sur lequel peut se baser une opinion sur le caractère militaire ou commercial d'un sous-marin. Tous les autres critères proposés doivent être écartés.

Ainsi, le fait d'avoir deux canons à son bord pouvait s'expliquer par la faculté laissée à tout navire de s'armer définitivement. Il est vrai qu'on n'aperçoit pas bien l'utilité de ce genre de défense pour un sous-marin qui possède dans sa faculté de plonger le plus efficace des moyens de défense ; néanmoins, l'Etat neutre n'a pas à se préoccuper de toutes les hypothèses où l'armement réputé défensif pourrait éventuellement avoir une autre application.

La possibilité pour le *Deutschland* de se transformer en navire de guerre, après son retour en Allemagne, ou même en haute mer, n'est pas davantage un argument contre le caractère commercial de ce sous-marin. Assurément, les Etats neutres ne peuvent tolérer cette transformation dans leurs eaux juridictionnelles. Mais aucune stipulation, ni aucune pratique certaine ne peuvent être invoquées pour condamner la transformation en haute mer. En tout cas, un Etat neutre ne saurait attribuer la qualité d'unité de guerre à un navire de commerce se trouvant dans ses ports,

sous prétexte qu'il pourrait éventuellement être incorporé dans la flotte de guerre.

Il va sans dire qu'on ne doit point s'occuper de l'opportunité du voyage du *Deutschland* au point de vue commercial.

Le gouvernement des Etats-Unis a, à juste titre, écarté toutes ces considérations et s'est préoccupé uniquement de l'indice principal, savoir si, au moment de son arrivée, le *Deutschland* avait un aménagement qui lui eût donné la possibilité de se comporter en navire de guerre pendant son voyage de retour en Allemagne. L'enquête de spécialistes de l'Amirauté ne fournit pas de motifs suffisants pour asseoir un tel jugement, et le *Deutschland* fut autorisé à rester, en toute liberté, dans les eaux des Etats Unis, comme un navire de commerce ordinaire. Il put embarquer une certaine quantité de nickel et de caoutchouc, et repartir pour l'Allemagne. La solution adoptée par les Etats-Unis n'amena pas jusqu'à présent de protestation des gouvernements de l'Entente, et on ne peut lui opposer aucune objection fondée sur un argument juridique.

§ 2

La reconnaissance du caractère commercial du sous-marin allemand était donc acquise, tout au moins dans les limites des eaux territoriales des neutres. Mais de nombreuses difficultés restaient encore à résoudre : l'accueil que les ennemis de l'Allemagne réserveraient au sous-marin commercial pouvait également intéresser les neutres quoique les actions dont nous allons parler ne dussent se produire qu'en haute mer.

Un croiseur britannique par exemple serait-il tenu

d'observer les règles sur la visite, la mise en sécurité de l'équipage et des voyageurs vis-à-vis d'un sous-marin commercial allemand ? Nous faisons ici abstraction complète de la conduite illégale de l'amirauté allemande à l'égard des navires marchands britanniques, et, par conséquent, du droit de l'Angleterre à l'exercice de représailles. Nous ne voulons examiner que la question de la compatibilité du nouveau moyen avec les règles du droit.

Or, il est notoire qu'un sous-marin commercial, sommé de s'arrêter, n'aurait qu'à plonger, opération qu'il pourrait effectuer presque instantanément, et rendre ainsi absolument impossible l'exercice du droit de visite. Cette impossibilité de se conformer aux règles actuelles du droit des gens résulte exclusivement de la nouveauté du *navire* : les règles relatives à la visite ont été élaborées pour la guerre maritime dont le théâtre est à la surface des eaux, et non pas sous la mer. Qu'importe que le sous-marin soit susceptible de remonter à la surface et de se placer ainsi dans les conditions requises par le droit maritime actuel ? L'hydravion a également la faculté de descendre au niveau des eaux ; il ne viendrait pourtant à l'idée de personne de vouloir soumettre un hydravion ou un aérostat naval quelconque à la visite, au cas où ces engins serviraient à un usage exclusivement commercial et seraient spécialement aménagés à cet effet.

Exactement comme le sous-marin de guerre allemand prétendit se dérober aux devoirs imposés par la loi internationale en vigueur, le sous-marin commercial allemand se plaça en dehors des règles fixées par une longue pratique. Le fait que dans les eaux territoriales neutres ce sous marin a pu être regardé comme un navire de commerce ne permet nullement de préjuger le point de vue

que doivent adopter les belligérants, en ce qui concerne la haute mer. Un gouvernement neutre a tous les moyens de se convaincre qu'il est en présence d'un navire pacifique; en haute mer les belligérants, conformément au droit maritime actuel, ne connaissent pas de sous-marins de commerce. Il appartient aux Allemands, s'ils ne veulent pas mettre en danger la vie de non-combattants, de ne pas employer ce moyen de transport si fragile auquel le droit des gens ne confère aucune protection. Nous sommes d'autant plus certains de la justesse de notre point de vue qu'aucun doute ne subsiste dans notre esprit sur l'attitude qu'aurait adoptée le gouvernement des Etats-Unis dans le cas où le *Deutschland*, à son voyage de retour, aurait trouvé des amateurs américains désireux d'effectuer à son bord la traversée hasardeuse de l'Atlantique. Si le *Deutschland* avait été coulé dans ces conditions, nous affirmons sans hésiter qu'aucune difficulté n'aurait été créée à la puissance dont la flotte aurait provoqué la destruction de ce submersible. Encore moins, le gouvernement de M. Wilson aurait-il prêté l'oreille aux prétentions effrontées de M. von Jagow qui dans une interview à un correspondant du *New-York American*, au moment où le *Deutschland* se préparait à regagner l'Allemagne, s'exprima ainsi (1) : « Il se pourrait que les vaisseaux anglais se rassemblent à l'embouchure du Chesapeake et tentent de couler, sans avertissement, le *Deutschland* et son équipage. Je me refuse à croire que le gouvernement américain, si un fait aussi lâche se produisait, n'élèverait pas la voix pour protester énergiquement au nom de la civilisation et de l'humanité ». De la part d'un promoteur de la guerre com-

1. *Le Journal*, 20 juillet 1916.

merciale sous-marine ce langage ne manque pas de saveur!

Que le sous-marin de commerce reste absolument en dehors de la loi internationale, on peut s'en convaincre encore davantage si on l'envisage par rapport au blocus. Si l'on en devait tenir compte aucun blocus ne serait plus possible, car la condition primordiale d'un blocus légal c'est son effectivité. Or, le sous-marin peut toujours naviguer librement malgré la présence de forces bloquantes nombreuses et très rapprochées de la côte bloquée. Les Allemands n'ont évidemment pas manqué de prétendre que le raid du *Deutschland* démontrait le caractère purement fictif du blocus anglo-français. Cet argument peut être retourné contre eux, car aucun juriste avéré ne consentira à croire que le fait que des sous-marins de commerce traversent, dans la profondeur des eaux, la zone bloquée, démontre l'illégalité du blocus, cet acte de guerre qui consiste précisément à empêcher les navires de surface d'approcher les lieux bloqués. S'il en était ainsi on devrait admettre que le blocus cesse également d'être effectif, si des avions peuvent gagner la haute mer et rentrer dans un port bloqué malgré le cordon de navires ennemis, surveillant ce port.

Le sous-marin commercial est-il appelé, dans l'avenir, à jouer un rôle plus considérable dans le ravitaillement d'un pays gêné dans sa vie économique comme c'est aujourd'hui le cas de l'Allemagne, par la supériorité navale de ses ennemis? Il serait trop téméraire de répondre négativement; mais quel que soit le nombre des sous-marins commerciaux qu'un belligérant sera capable de lancer sur mer, il est certain qu'ils ne pourront pas se réclamer des règles actuelles relatives à la visite et au blocus.

A moins de vouloir effacer du droit maritime internatio-

nal ces institutions elles-mêmes, il faut refuser au sous-marin commercial les garanties qu'elles comportent et qui doivent rester réservées aux navires de commerce naviguant à la surface.

CONCLUSION

L'étude que nous venons de terminer nous permet de dire qu'il n'y a pas un seul principe, une seule règle du droit maritime qui n'ait reçu quelque atteinte du fait des belligérants au cours de la grande guerre. Certains belligérants n'ont même pas hésité à s'attaquer à des privilèges qui semblent dériver immédiatement du droit naturel. Les neutres, principalement intéressés à la conservation de ces privilèges, ne pouvaient pas ne pas redresser les belligérants coupables de ces transgressions flagrantes lorsqu'elles les touchaient directement. Ils ont ainsi, quoique par une intervention tardive, sauvé une partie du patrimoine de la civilisation. Dans tous les autres cas de violation de leurs droits ou intérêts, les neutres se sont abstenus d'entreprendre une action vigoureuse contre les belligérants.

La raison en est toute indiquée. Il n'y avait eu, avant la guerre actuelle, qu'un effort bien timide en vue de dégager le droit international des incertitudes inhérentes à son caractère coutumier. La déclaration de Londres n'était qu'une tentative de codification de certaines règles du droit maritime ; si cet effort avait été poursuivi avec plus de vigueur, on eût pu penser voir un jour les neutres à l'abri des prétentions exagérées des belligérants. La guerre a détruit implacablement ces espoirs. Un mouvement s'est esquissé dans un sens tout opposé. Ce sont les droits des belligérants qui priment à présent ceux des neutres. Dans

la limite d'un même principe du droit maritime, les belligérants donnèrent une extension encore sans exemple à leurs prérogatives et réduisirent à l'extrême les privilèges des neutres.

Peut-on espérer au lendemain de cette guerre un retour à l'idéal caressé par les esprits les plus élevés et qui consiste à maintenir aux neutres la liberté la plus étendue, malgré les désirs d'empiétement des belligérants ? Nous en doutons fort. La valeur du précédent est très grande en droit international ; si pendant une guerre future qui ne mettrait aux prises que deux puissances secondaires, l'une d'elles prétendait employer les procédés qui furent tolérés au cours de la guerre actuelle, quel serait le neutre qui pourrait loyalement s'y opposer ?

Il n'existe qu'un moyen de ramener le droit international dans la voie de son développement d'avant guerre : c'est de réunir une conférence internationale pour prononcer un juste blâme contre les prétentions exagérées et toutes les pratiques abusives des belligérants au cours de la guerre. Des individus ne seraient pas capables d'un tel repentir public, les états modernes seront-ils plus disposés à un désaveu ouvert de leur politique récente ?

VU :

Le Président,
ANDRÉ WEISS.

VU :

F. LARNAUDE.
Le Doyen,

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

TABLE ANALYTIQUE

	Pages
PRÉFACE	1
§ 1. — La guerre actuelle a débuté par une infraction flagrante du droit des gens : la violation de la neutralité belge. Les neutres avaient une raison morale d'intervenir : c'était une atteinte à l'ordre public international.	1
§ 2. — Ils avaient même un motif juridique à invoquer : la 5 ^e convention de La Haye.	7
§ 3. — Les garants de la neutralité belge auraient pu invoquer la violation de cette neutralité comme justification de toutes mesures de représailles ultérieures contre l'Allemagne.	10
CHAPITRE PREMIER. — Les mines sous-marines.	15
L'emploi des mines dérivantes par l'Allemagne et l'établissement de champs de mines en haute mer par les deux groupes de belligérants sont contraires au principe de la liberté des mers	15
CHAPITRE II. — Le droit de visite	29
§ 1. — Le déroutement, pratiqué surtout par les alliés, ne sort pas des limites du droit de visite.	29
§ 2. — Le droit de visite a pour contre-partie l'obligation de subordonner à son exercice préalable toute mesure prise contre un navire marchand : les sous-marins allemands s'y sont presque toujours dérobés.	38

	Pages
CHAPITRE III. — Le droit des prises	50
§ 1. — Fondement de ce droit et de ses restrictions. La pratique de l'indult au cours de la guerre actuelle . .	50
§ 2 et § 3. — La destruction est assimilable à la capture lorsqu'il s'agit des navires ennemis. Encore faut-il respecter la marchandise neutre à bord de ces navires et les vies des non-combattants. Au contraire, la destruction des navires neutres est interdite, en dehors de cas tout à fait exceptionnels. La guerre de course sous-marine n'est pas conciliable avec ces règles . .	64
CHAPITRE IV. — La contrebande de guerre	101
§ 1. — La poursuite de la contrebande est une institution coutumière. Aucun texte obligatoire ne la réglemente, la déclaration de Londres n'ayant pas été ratifiée	101
§ 2. — Caractère relatif de la contrebande : les modifications dans la classification des articles de contrebande apparues au cours de la guerre actuelle. . . .	111
§ 3. — Le pouvoir de réquisition de l'état moderne rend nécessaire une assimilation presque complète de la contrebande conditionnelle et de la contrebande absolue : l'affaire du <i>Maria</i> et celle du <i>Wilhelmina</i>	125
§ 4. — La théorie du voyage continu fait dépendre le caractère de contrebande de la destination dernière de la marchandise. L'affaire du <i>Kim</i>	143
§ 5. — Prétendre tirer de la statistique des importations d'un pays neutre une présomption irréfragable que la marchandise introduite à une destination finale hostile constitue une extension abusive de la doctrine du voyage continu	157
CHAPITRE V. — La correspondance postale	160
La question de l'inviolabilité de la correspondance postale paraît actuellement liée à celle de la contrebande.	160
CHAPITRE VI. — Le blocus	166

§ 1. — L'établissement d'un blocus est soumis à la condition d'effectivité. A l'époque moderne, cette condition se trouve remplie par le blocus à longue distance aussi bien que par le blocus étroit. Énumération des blocus décrétés au cours de la guerre . . .	166
§ 2. — Les mesures prises par l'Angleterre et la France au mois de mars 1915 tendent à arrêter le commerce direct de l'Allemagne par le blocus des ports allemands et son commerce de transit par l'application de la doctrine du voyage continu	176
§ 3. — La théorie du voyage continu développée à propos du transport de marchandises ne saurait s'étendre au blocus qui n'est que l'interdiction d'accéder aux côtes ennemies. L'action des Anglo-Français ne se justifie que par l'idée de représailles	187
§ 4. — Un blocus par sous-marin n'a en soi rien d'illicite mais ces navires doivent se conformer aux règles établies	198
CHAPITRE VII. — L'assistance hostile	200
Une aide directe et caractérisée fournie par un navire neutre à une puissance belligérante le rend assimilable à un navire ennemi.	200
CHAPITRE VIII. — Le rôle des neutres.	206
A. — Les questions posées par la conduite de navires belligérants dans les eaux neutres.	206
§ 1. — Caractère obligatoire des prescriptions édictées par un état neutre à l'égard de navires belgérants entrés dans ses eaux	207
§ 2. — L'internement de navires de guerre au cours de la guerre actuelle.	211
§ 3. — Les restrictions apportées au droit de ravitaillement de ces navires	212
§ 4. — Impossibilité d'équiper un navire de commerce en navire de guerre dans les eaux neutres.	215
§ 5. — Le droit d'asile de navires marchands n'est pas assimilable à l'internement	216

	Pages
§ 6. — Impossibilité pour l'état neutre de réquisitionner ces navires : le cas du Portugal	218
§ 7. — Interdiction de transfert des navires de commerce belligérants à un neutre en vue d'échapper aux conséquences des hostilités. Le <i>Ship purchase bill</i> . L'affaire <i>Dacia</i>	221
§ 8. — Interdiction aux neutres d'acheter des navires de guerre belligérants. L'achat par la Turquie du <i>Goeben</i> et du <i>Breslau</i>	230
B. — L'attitude des neutres en face de la politique navale des belligérants en haute mer	233
Le point de vue adopté par les Etats-Unis vis-à-vis des mesures prises réciproquement par les deux groupes de belligérants. Condamnation des prétentions allemandes formulées dans les notes du 4 février 1915 et du 8 février 1916	233
APPENDICE. — Le sous-marin commercial	256
§ 1. — L'absence d'armement offensif justifie son admission en qualité de navire de commerce dans les eaux neutres.	256
§ 2. — En haute mer, il n'a droit à aucune immunité de la part des belligérants étant donné l'impossibilité de vérifier son caractère commercial	258
CONCLUSION	263
Au cours de la guerre actuelle le droit maritime international a évolué dans le sens d'une extension des droits des belligérants au détriment de ceux des neutres. Pour le ramener dans la voie de son développement antérieur, il faudrait un désaveu formel des pratiques abusives par ceux qui s'en sont rendus coupables.	263

